



Mémoire présenté à la

**Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles**

Dans le cadre de la consultation particulière sur le projet de loi n° 14

***Loi sur la mise en valeur des ressources minérales
dans le respect des principes du développement durable***

par

**La Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)
Section Québec**

24 août 2011

RÉSUMÉ

Le projet de loi n° 14 modifiant la *Loi sur les mines* était attendu depuis longtemps car cette loi désuète présente un nombre important de lacunes, particulièrement au chapitre des droits des citoyens, de la protection de l'environnement ou de la planification territoriale. La Société pour la nature et les parcs du Canada, section Québec (SNAP Québec) constate que les modifications proposées par le projet de loi n° 14, bien que souhaitables, sont bien en deçà de ce que l'on aurait espéré dans le cas d'un exercice législatif qui se devait d'innover.

La SNAP a comme objectif principal la création d'un réseau adéquat d'aires protégées répondant aux normes internationales et contribuant à la protection de la biodiversité. Nos interventions dans le cadre de cette consultation publique ciblent donc de façon prioritaire les obstacles posées par l'industrie minière à la création d'aires protégées et nous proposerons des amendements à la *Loi sur les mines* permettant de corriger certains de ces problèmes. Les recommandations que nous apportons peuvent se regrouper en deux grands thèmes :

1. Améliorer l'évaluation environnementale et la consultation publique

Présentement, ce n'est qu'un nombre infime de projets d'exploitation minière qui sont assujettis à la procédure d'examen et d'évaluation environnementale. Compte tenu des impacts énormes de cette industrie, nous proposons d'éliminer tout seuil et d'assujettir l'ensemble des projets à la procédure d'examen, peu importe le tonnage ou la nature des substances extraites. Nous proposons d'ajouter à cette démarche les projets d'exploration avancée.

Le projet de loi n° 14 propose de mettre en place des consultations publiques lors de toute demande de bail minier afin d'en vérifier l'acceptabilité sociale. Bien qu'excellente, cette proposition souffre de graves lacunes puisque les consultations proposées seront tenues par le promoteur lui-même selon des critères très flous. Nous proposons plutôt de confier cet important exercice démocratique à un organisme neutre et crédible comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Nous proposons aussi d'inclure à cette démarche les projets d'exploration avancée.

Afin de faciliter la mise en place des deux mesures précédentes, nous proposons d'inclure dans le texte de loi une classification des activités d'exploration selon le niveau de leur impact environnemental (exploration préliminaire, intermédiaire et avancée).

2. Contribuer à la mise en place du réseau d'aires protégées

Le Québec s'est fixé comme objectif de se doter de 12 % d'aires protégées d'ici 2015 auquel s'ajoute un engagement gouvernemental de soustraire 50 % du territoire du Plan Nord aux activités industrielles. La protection du territoire nécessaire à l'atteinte de ces objectifs s'annonce pratiquement impossible car le secteur minier présente nombre d'embûches. Ainsi la présence de titres miniers, sans égard au potentiel réel du sous-sol, suffit à modifier les limites d'un projet d'aire protégée, à le morceler, voire à le rejeter.

Il importe donc de développer des mécanismes qui permettraient de retirer, modifier ou imposer des conditions particulières à des titres déjà existants pour permettre, entre autres, la création d'aires protégées.

Présentement, 85,25 % du territoire québécois est disponible à l'industrie minière et le potentiel minier, réel ou inféré, est un obstacle important à la constitution du réseau d'aires protégées. Au sud du Saint-Laurent la situation est particulièrement grave puisque l'omniprésence de permis de recherche d'hydrocarbures s'ajoute aux claims miniers et empêche littéralement toute création d'aires protégées.

Nous proposons un mécanisme indépendant et neutre d'évaluation du potentiel minier du territoire afin de faciliter toute planification territoriale, incluant la création d'aires protégées. Nous proposons aussi, pour certains territoires à protéger, des mécanismes de mise en réserve d'une durée limitée, par exemple, à 5 ans, afin de permettre temporairement certains types de travaux exploratoires moins risqués, selon un gradient à définir dans la loi. Nous jugeons qu'une telle approche permettrait un arrimage avec la future loi sur le 50 %, et que sans ce souci d'arrimage, l'atteinte de cet objectif va être très difficile. Finalement, le principe de zone tampon autour de certains types d'aires protégées est proposé.

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La **Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)** est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création d'aires protégées ainsi que l'amélioration de la gestion des aires existantes. Parmi les organisations canadiennes vouées à la conservation de la nature, la SNAP se distingue par sa solide structure de base composée de treize sections régionales regroupant des milliers de membres. Nos actions parlent d'elles-mêmes puisque nous avons déjà contribué à la protection de plus de 500 000 km² du patrimoine naturel du Canada.

Nous sommes un organisme proactif et désireux d'obtenir des résultats sur le terrain. Nous visons à protéger de grandes superficies de territoire qui soient à la fois représentatives des régions naturelles et capables de maintenir des écosystèmes viables. Au Québec, nous travaillons en collaboration avec les autres groupes environnementaux, les groupes régionaux, les Premières Nations, les communautés locales et les différents paliers gouvernementaux à l'élaboration d'un véritable réseau d'aires protégées. La SNAP s'implique activement dans le processus de la Stratégie québécoise sur les aires protégées, dans celui du Plan Nord, et siège au Comité consultatif sur les parcs nationaux.

Depuis 2001, la SNAP et ses partenaires unissent leurs efforts pour la sensibilisation de la population à l'importance et à l'urgence de protéger nos écosystèmes. En 2008, la SNAP a lancé le mouvement Horizons Sauvages^{MC} en collaboration avec Mountain Equipment Co-op. Horizons Sauvages propose aux citoyens des gestes concrets pour protéger nos grands espaces publics. La SNAP est membre fondateur de la Coalition Saint-Laurent et de la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine!

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Seuil de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Nous recommandons que l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* soit modifié afin d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement la construction de toute usine de traitement de minerai et l'ouverture ou l'exploitation de toute mine, sans égard au volume de matière extraite ou traitée, ni à la nature du minerai extrait.

Lorsque les autorités locales en font la demande, ou que le secteur comporte des enjeux importants pour la biodiversité, les travaux d'exploration avancée (forages intensifs, excavation de forts volumes, fonçage de rampes souterraines, de galeries, etc.) devraient eux aussi être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale.

Recommandation 2

Consultations publiques

Nous recommandons que les consultations publiques proposées à l'article 51 du projet de loi n° 14 soient tenues non pas par le promoteur lui-même, mais par un organisme indépendant et impartial tel que le BAPE.

Nous recommandons que les buts, finalités et balises de la consultation publique soient établis dans le texte de loi de façon à ce qu'elle devienne un véritable exercice de démocratie citoyenne.

Lorsque les autorités locales en font la demande, les travaux d'exploration avancée (forages intensifs, excavation de forts volumes, fonçage de rampes souterraines, de galeries, etc.) devraient eux aussi faire l'objet de consultations publiques locales.

Recommandation 3

Classification des activités d'exploration

Nous recommandons que la *Loi sur les mines* soit amendée pour y inclure une classification des travaux exploratoires selon leur niveau d'impact sur l'environnement : exploration préliminaire, intermédiaire et avancée.

Recommandation 4

Évaluation du potentiel minier

Nous recommandons de mettre en place un processus transparent, crédible et neutre afin d'évaluer le potentiel minier des territoires d'intérêt écologique soumis par le ministère du

Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à des fins de création d'aires protégées. Dans un souci d'impartialité, cette évaluation devrait être effectuée par un tiers.

Recommandation 5

Réserves à l'État

Nous recommandons de modifier la procédure de réserve à l'État, dans le cas de création ou d'agrandissement d'aires protégées, de la façon suivante :

Des réserves à l'État d'une durée de 5 ans permettraient d'acquérir des claims comportant une période de validité fixe. L'exploration minière pourrait alors s'y poursuivre selon des modalités particulières compte tenu de la valeur écologique du territoire.

À la fin du délai, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée.

Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

Recommandation 6

Durée de validité des claims

Nous recommandons d'étudier la possibilité de limiter le nombre de renouvellements possibles pour un claim, par exemple à quatre périodes de deux ans.

Dans le cas où un gisement d'importance aurait été effectué, le détenteur du claim pourrait toutefois conserver son droit de renouvellement.

Recommandation 7

Zone tampon

Nous recommandons de modifier l'article 304 de la *Loi sur les mines* de façon à permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur les parcs* ou de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

Recommandation 8

Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel

Nous recommandons, devant l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel dans certaines parties du Québec, de mettre en place des mécanismes permettant d'y faciliter la création d'aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;

La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

Recommandation 9

Sites géologiques exceptionnels

Nous recommandons que l'établissement du réseau de sites géologiques exceptionnels soit mis en œuvre dans les plus brefs délais de façon à protéger adéquatement ces sites exceptionnels et à montrer la bonne foi du secteur des mines du MRNF dans le dossier des aires protégées.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	iv
RECOMMANDATIONS	v
TABLE DES MATIÈRES.....	viii
1. - Introduction	1
2. - L'évaluation environnementale.....	1
3. - La nécessaire consultation publique	2
4. - Une classification des travaux d'exploration.....	4
5. - La création d'aires protégées.....	4
5.1.- Évaluation du potentiel minier	5
5.2.- Outils législatifs de mise en réserve de territoires.....	6
5.3.- Réserve à l'État	6
5.4.- Durée de validité des claims	7
5.5.- Expropriation de titres miniers.....	8
5.6.- Zone tampon	8
5.7.- Exploration et exploitation de pétrole et de gaz naturel.....	9
5.8.- Les sites géologiques exceptionnels	10
Annexe I – Conservation sur le territoire du Plan Nord et <i>Loi sur les mines</i>: une occasion d'arrimage à ne pas manquer	12

1. - Introduction

Après la mort au feuillet, l'hiver dernier, du projet de loi n° 79, une nouvelle réforme de la *Loi sur les mines* nous est proposée avec un projet de loi, le projet de loi n° 14, dont le titre est prometteur : *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*. Le projet de loi n° 14 apporte effectivement plusieurs modifications intéressantes à la *Loi sur les mines*, notamment en termes de consentement municipal, de consultation publique ou de garanties financières pour la restauration environnementale. Ces modifications, toutefois, sont en deçà de ce qui s'avérerait nécessaire. La *Loi sur les mines* sera améliorée, certes, mais c'est plutôt d'une refonte complète dont elle avait besoin, entre autre pour cesser d'être une loi vouée à la promotion de l'industrie minière et devenir un véritable outil d'encadrement et de contrôle des activités de cette industrie dans un souci de développement durable.

De plus, le fondement même de notre façon de gérer la ressource minérale et l'attribution des titres miniers, le *free mining*, n'est en aucun cas remis en question par cette refonte de la *Loi sur les mines*. Avec les droits des citoyens qui sont mal protégés, avec les conflits incessants entre la présence de titres miniers et la création d'aires protégées, avec la difficulté de procéder à une nécessaire planification territoriale, il ne fait aucun doute qu'une véritable réforme de la *Loi sur les mines* se doit avant tout de passer par une remise en question du principe du *free mining*.

La Société pour la nature et les parcs du Canada, section Québec (SNAP Québec) a comme objectif principal la création d'un réseau adéquat d'aires protégées répondant aux normes internationales et contribuant à la protection de la biodiversité. Nos interventions dans le cadre de cette consultation publique vont par conséquent cibler de façon prioritaire les embûches posées par l'industrie minière à la création d'aires protégées et nous proposerons des amendements au projet de loi n° 14 permettant de corriger certains de ces problèmes. La création d'aires protégées étant étroitement liée aux processus d'évaluation environnementale et de consultation publique, nous proposerons en outre des modifications à ces derniers.

2. - L'évaluation environnementale

L'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) requiert l'assujettissement de certains projets majeurs à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Toutefois, l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* restreint grandement la portée de l'article 31.1 en fixant des seuils minimums pour l'assujettissement des projets miniers. Dans le cas des mines ou des usines de traitement de métaux et d'amiante, le seuil est fixé à une production de 7 000 tonnes/jour.

Ce seuil de 7 000 tonnes/jour fait en sorte que la quasi-totalité des projets miniers dans le sud du Québec (territoire non couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois) échappent à la procédure d'évaluation environnementale. Depuis le début des activités du BAPE, il y a plus de trente ans, seuls trois projets miniers au Québec méridional ont été soumis à la procédure d'examen des impacts environnementaux, ce qui est aberrant compte tenu de l'impact généralement énorme des projets miniers. Il est étonnant de constater que des projets tels que des marinas, des parcs éoliens, la création d'aires protégées ou le simple élargissement

de routes doivent subir une évaluation environnementale alors que des projets miniers avec une production allant jusqu'à 7 000 tonnes/jour (2,5 millions de tonnes/année) en sont exemptés.

Il est en outre surprenant de constater que sur les territoires nordiques couverts par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) tous les projets miniers, sans égard au tonnage ni au type de substance, sont soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Ce double standard accordant une meilleure protection aux territoires nordiques n'est absolument pas justifiable et devrait être corrigée par une élimination complète des seuils de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement pour les projets d'exploitation minière sur l'ensemble du territoire québécois.

La Stratégie minérale du Québec (2009) propose d'abaisser le seuil d'assujettissement à 3 000 tonnes/jour pour le minerai et le chrysotile. Nous croyons que cette mesure est insuffisante et, si elle était mise en application, 50 % des projets miniers en territoire non conventionné échapperaient toujours à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

D'autre part, comme il sera établi à la section 3 (*Une classification des travaux d'exploration*), certains travaux d'exploration tels que le forage, le décapage et le déboisement de grandes superficies, l'excavation de forts volumes, le fonçage de rampes souterraines, de galeries et de puits, etc. sont de nature particulièrement invasive et peuvent avoir de forts impacts environnementaux. Nous proposons de les assujettir eux-aussi à la procédure d'évaluation environnementale.

Recommandation 1 :

Seuil de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Nous recommandons que l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* soit modifié afin d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement la construction de toute usine de traitement de minerai et l'ouverture ou l'exploitation de toute mine, sans égard au volume de matière extraite ou traitée, ni à la nature du minerai extrait.

Lorsque les autorités locales en font la demande, ou que le secteur comporte des enjeux importants pour la biodiversité, les travaux d'exploration avancée (forages intensifs, excavation de forts volumes, fonçage de rampes souterraines, de galeries, etc.) devraient eux aussi être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale.

3. - La nécessaire consultation publique

L'article 51 du projet de loi n° 14 modifie l'article 101 de la *Loi sur les mines* en y introduisant l'obligation pour le promoteur de tenir des consultations publiques avant l'obtention de tout bail minier. Cette nouvelle disposition de la loi est une excellente chose, essentielle même,

permettant de vérifier l'acceptabilité sociale des projets miniers. Les consultations communautaires proposées par l'article 51 sont en accord avec les principes d'information et de participation citoyenne prévus dans la *Loi sur le développement durable* et s'ajoutent aux procédures d'évaluation environnementale déjà prévues pour certains projets par la LQE. Toutefois, le libellé de l'article 51 nous montre la faiblesse de cette nouvelle mesure.

« Le titulaire doit, préalablement à la demande de 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. Le ministre juge de la suffisance de la consultation et peut imposer toute mesure additionnelle. »

- La consultation est tenue par le demandeur du bail minier lui-même, ce qui jette des doutes sur l'impartialité du processus. Un organisme neutre comme le BAPE serait beaucoup plus apte à remplir ce rôle;
- L'ensemble des paramètres entourant cette consultation publique seront définis par règlement de telle sorte que les buts, finalités et balises de la consultation sont pour l'instant inconnus;
- Aucune définition du concept d'acceptabilité sociale n'est donné;
- Les documents d'information fournis par le promoteur pour la consultation publique ne sont pas définis et ne seront sûrement pas aussi complets que ce qui est requis lors d'une étude d'impact;
- C'est le promoteur lui-même qui transmettrait les commentaires du public au ministre, ouvrant ainsi la porte à une lecture tronquée de ces mêmes commentaires;
- La consultation publique est peu contraignante puisque le ministre n'a aucune obligation de tenir compte des résultats de la consultation lors de l'émission du bail minier. En effet, l'article 51 stipule que le ministre « peut (...) prendre en considération les commentaires reçus ».

Recommandation 2 :

Consultations publiques

Nous recommandons que les consultations publiques proposées à l'article 51 du projet de loi n° 14 soient tenues non pas par le promoteur lui-même, mais par un organisme indépendant et impartial tel que le BAPE.

Nous recommandons que les buts, finalités et balises de la consultation publique soient établis dans le texte de loi de façon à ce qu'elle devienne un véritable exercice de démocratie citoyenne.

Lorsque les autorités locales en font la demande, les travaux d'exploration avancée (forages intensifs, excavation de forts volumes, fonçage de rampes souterraines, de galeries, etc.) devraient eux aussi faire l'objet de consultations publiques locales.

4. - Une classification des travaux d'exploration

Toutes les activités d'exploration ne sont pas équivalentes et certaines d'entre elles sont particulièrement invasives, pouvant avoir des impacts environnementaux importants. À cet égard, nous pouvons mentionner les programmes de forage, le décapage des sols ou le déboisement de grandes superficies, la construction de camps, l'excavation de forts volumes, le fonçage de rampes souterraines, de galeries et de puits, etc. Il est aberrant de constater, à la lecture du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* que plusieurs de ces travaux d'exploration à fort impact ne sont même pas assujettis à l'obtention d'un certificat d'autorisation de la part du MDDEP.

Nous croyons important qu'une classification des types de travaux exploratoires, par exemple en trois catégories (exploration préliminaire, intermédiaire et avancée), soit intégrée à la *Loi sur les mines*. Cette classification aurait plusieurs avantages et permettrait, par exemple :

- de soumettre les activités d'exploration avancée à la procédure d'évaluation environnementale (recommandation 1);
- de soumettre les activités d'exploration avancée aux consultations publiques prévues à l'article 101 du projet de loi no 14 (recommandation 2);
- de baliser les « activités d'exploration minière (...) dont l'intensité n'entraîne pas d'impacts significatifs sur la biodiversité » qui, selon le document de consultation du MDDEP, ne seraient pas considérées comme des activités industrielles dans le cadre des « mises en réserve » du Plan Nord.

Recommandation 3 :

Classification des activités d'exploration

Nous recommandons que la *Loi sur les mines* soit amendée pour y inclure une classification des travaux exploratoires selon leur niveau d'impact sur l'environnement : exploration préliminaire, intermédiaire ou avancée.

5. - La création d'aires protégées

Après avoir atteint l'objectif de 8 % d'aires protégées qu'il s'était donné en 2002 le Québec se dirige maintenant vers un nouvel objectif de 12 % fixé pour 2015. Cet objectif de 12 % d'aires protégées est doublé d'un autre engagement gouvernemental, soit celui de déposer un projet de loi, d'ici la fin de 2011, visant à soustraire 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord aux activités de nature industrielle. Rappelons que lors du récent Sommet de Nagoya la communauté internationale a convenu d'un nouvel objectif de 17 % d'aires protégées pour 2020.

Cette nouvelle phase de création d'aires protégées, permettant de passer de 8 à 12 %, tout comme la mise en réserve d'un 38 % supplémentaire sur le territoire du Plan Nord, promet d'être ardue puisque les sites les plus « faciles » à protéger l'ont déjà été et les contraintes sur le territoire demeurent omniprésentes. En effet, la présence de claims, de potentiel minier ou,

dans certaines provinces naturelles du sud du Québec, de permis de recherche de pétrole et de gaz naturel, nous portent à croire que l'atteinte de ces objectifs de protection s'avérera impossible sans changements législatifs et sans une ferme volonté politique.

En contrepartie, tandis que les embûches à la création d'aires protégées sont bien réelles, les besoins en conservation ne diminuent pas : de très nombreux milieux fragiles demeurent sans protection; les espèces à grand domaine vital, tels que le caribou forestier, requièrent d'immenses territoires intacts; la partie méridionale du Québec, celle qui est la plus sollicitée par les humains, est en même temps celle où la biodiversité est la plus élevée, où plusieurs espèces sont menacées de disparition, et où le déficit en aires protégées est le plus criant.

L'objectif de 12 % d'aires protégées et, sur le territoire du Plan Nord, de la mise en réserve d'un 38 % supplémentaire va demander des efforts importants de tous, compte tenu des nombreuses contraintes sur le territoire, et le MRNF devra apporter une véritable collaboration. Jusqu'à maintenant, la présence de claims ou de potentiel minier ont été des obstacles majeurs à la création d'aires protégées (voir Annexe sur le Plan Nord).

De nombreux projets d'aires protégées ont dû être tronqués, modifiés, voire carrément abandonnés face à l'omniprésence de contraintes minières. Dans bien des cas, la simple présence de titres miniers est suffisante pour faire avorter un projet d'aire protégée, en dépit de l'importance écologique du territoire. Ceci est particulièrement aberrant puisque les titres miniers peuvent être obtenus très facilement, parfois dans des buts spéculatifs, et ne correspondent pas toujours à des zones de fort potentiel minier. Alors que la proportion du Québec sous claim dépasse présentement 6,5 %, un pourcentage qui peut à première vue sembler faible, il ne faut pas oublier que la superficie disponible à l'industrie minière est de 85,25 %, ce qui complique singulièrement la création d'aires protégées.

Malgré l'importance écologique, culturelle ou sociétale de plusieurs des projets d'aires protégées, ceux-ci doivent souvent céder le pas aux contraintes minières, comme si celles-ci était toujours la meilleure, et la seule, utilisation possible du territoire.

5.1.- Évaluation du potentiel minier

Le processus de création d'aires protégées implique la délimitation de territoires d'intérêt (TI) par le MDDEP basée sur des critères de nature écologique et biophysique. L'article 27 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* stipule que la sélection des territoires d'intérêt se fait par la suite « en collaboration » avec le MRNF, mais force est de constater que cette « collaboration » est plutôt une série d'embûches. Ces territoires d'intérêt écologique sont en effet soumis au crible de la présence de droits miniers existants, de contraintes socio-économiques, mais aussi de la nature et de l'intensité du potentiel minier.

C'est le MRNF qui fait l'évaluation du potentiel minier et il s'avère que cette évaluation constitue un des obstacles majeurs à la création d'aires protégées. À maintes reprises, le potentiel minier est évoqué pour refuser ou modifier sérieusement une proposition d'aire protégée, même en absence de titres miniers. La méthodologie et les balises utilisées pour cette évaluation du potentiel minier sont mal connues. Une évaluation impartiale du potentiel minier, possiblement par un tiers, serait une approche à considérer.

Recommandation 4 :

Évaluation du potentiel minier

Nous recommandons de mettre en place un processus transparent, crédible et neutre afin d'évaluer le potentiel minier des territoires d'intérêt écologique soumis par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs à des fins de création d'aires protégées. Dans un souci d'impartialité, cette évaluation devrait être effectuée par un tiers.

5.2.- Outils législatifs de mise en réserve de territoires

Une des premières étapes, lors de la mise en place d'une aire protégée, est la soustraction du territoire aux activités minières. Ceci est réalisé par le biais d'une suspension temporaire (art. 304.1), d'une soustraction au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière et à l'exploitation minière (art. 304) ou parfois d'une réserve à l'État (art. 304). **Ces outils ne concernent toutefois que les territoires déjà libres de titres miniers et sont totalement impuissants dans le cas de territoires grevés de titres miniers.**

Les aires protégées résultantes ont donc très souvent des formes qui sont plutôt dictées par la présence des titres miniers et non par des critères de nature écologique. Par exemple, la réserve de parc national Assinica comporte, dans un de ses secteurs les plus écologiquement significatifs, une profonde enclave de près de 400 km² afin d'accommoder des titres miniers.

Il importe donc de développer des mécanismes qui permettraient de retirer, modifier ou imposer des conditions particulières à des titres déjà existants pour permettre, entre autres, la création d'aires protégées.

5.3.- Réserve à l'État

La mise en place d'une réserve à l'État (art. 304) assortie d'une limite de temps de 5 ans, par exemple, ainsi que de modalités strictes d'exploration (voir section 3.) permettrait d'évaluer le potentiel minier d'un territoire d'intérêt écologique à l'intérieur de délais raisonnables (voir Annexe Plan Nord). À la fin du délai, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers qui auraient été acquis seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée. Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (projet de loi n° 14, art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

Recommandation 5 :

Réserves à l'État

Nous recommandons de modifier la procédure de réserve à l'État, dans le cas de création ou d'agrandissement d'aires protégées, de la façon suivante :

Des réserves à l'État d'une durée de 5 ans permettraient d'acquérir des claims comportant une période de validité fixe. L'exploration minière pourrait alors s'y poursuivre selon des

modalités particulières compte tenu de la valeur écologique du territoire.

À la fin du délai, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée.

Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

5.4.- Durée de validité des claims

Présentement, un claim est valide pour une période initiale de deux ans. Il comporte toutefois le privilège d'être renouvelé de façon indéfinie, dans la mesure où certaines conditions sont respectées, telles que le paiement de frais et la réalisation de certains travaux d'exploration, travaux qui peuvent même avoir été effectués sur d'autres claims situés à moins de 4 km de distance. Il en ressort que des claims peuvent être maintenus pendant de nombreuses années, voire des décennies, sans que des travaux y soient effectués, gelant ainsi d'autres usages du territoire tels que la création d'aires protégées.

L'émission de permis de recherche de pétrole et de gaz au Québec est assortie pour sa part d'une telle limite temporelle (*Loi sur les mines* art. 169 et 169.1). Ces permis sont en effet valides pour une période initiale de cinq ans et ne peuvent être renouvelés que pour cinq périodes additionnelles d'un an chacune, à moins qu'une découverte intéressante n'ait été faite.

D'autres juridictions dans le monde imposent de telles limites de temps. C'est le cas du Groenland qui limite à deux périodes de cinq ans la durée de vie des claims miniers.

De la même façon, serait-il possible d'envisager au Québec une limite dans le nombre de renouvellements possibles d'un claim? Par exemple, un maximum de quatre renouvellements de deux ans ferait en sorte de limiter le gel du territoire à dix ans. Advenant la découverte d'un gisement d'importance, le détenteur du claim original pourrait conserver son droit de renouvellement.

Recommandation 6 :

Durée de validité des claims

Nous recommandons d'étudier la possibilité de limiter le nombre de renouvellements possibles pour un claim, par exemple à quatre périodes de deux ans.

Dans le cas où un gisement d'importance aurait été effectué, le détenteur du claim pourrait toutefois conserver son droit de renouvellement.

5.5.- Expropriation de titres miniers

Les outils de mise en réserve (suspension temporaire, soustraction au jalonnement et réserve à l'État) ne s'appliquent que de façon préventive sur des sites déjà libres de tout titre minier. Là où des titres miniers empêchent la protection de sites d'intérêt écologique et où des ententes n'ont pu être conclues avec le titulaire, l'expropriation peut exceptionnellement être envisagée.

Le cas du parc national des Pingualuit illustre bien les impasses qui peuvent parfois survenir. Le plan directeur prévoit un agrandissement des limites du parc afin de protéger le canyon de la rivière Puvirnituq, un secteur de très haute importance écologique. Toutefois, cet agrandissement est bloqué depuis huit ans par la présence de 73 claims renouvelés régulièrement par le détenteur. À défaut d'entente, l'expropriation de ces claims nous semble la seule façon de dénouer l'impasse.

Divers articles de loi prévoient déjà des modalités d'expropriation pour la création de certains types d'aires protégées : l'article 2.1 de la *Loi sur les parcs*, l'article 8.4 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou à l'article 35 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (art. 35) dans le cas d'écosystèmes forestiers exceptionnels (EFE). S'ajoute l'article 82 de la *Loi sur les mines* qui encadre les procédures d'expropriation de claims dans le cas d'utilité publique, terme qui, semble-t-il, inclut les aires protégées.

Le recours à l'expropriation peut rapidement devenir onéreux s'il est assorti de compensations substantielles. Il ne devrait donc être utilisé que pour des sites de haute valeur écologique. Il est possible toutefois, avec de la volonté politique, de révoquer des titres sans octroyer de compensation. Le projet de loi n° 18 (*Loi limitant les activités pétrolières*) adopté en juin 2011 nous en donne un exemple particulièrement éloquent alors que tous les permis de recherche d'hydrocarbures dans l'ensemble du Saint-Laurent et de ses îles en amont de l'île d'Anticosti ont été révoqués sans compensation à l'industrie.

Mais avant tout, cela nous rappelle l'importance de contrôler, bien en amont du processus, l'émission de titres miniers particulièrement sur les sites de grand intérêt pour la conservation.

5.6.- Zone tampon

Les activités minières, pétrolières et gazières peuvent avoir des impacts substantiels sur les aires protégées situées à proximité. Par exemple, la construction de routes peut favoriser l'accès à des territoires préalablement isolés, le déversement de matières polluantes peut contaminer des bassins versants et l'érosion éolienne peut prendre en charge des poussières toxiques. Malgré ces impacts potentiels, les gestionnaires de parcs nationaux et autres aires protégées n'ont aucun moyen d'action sur les activités industrielles en périphérie. Par exemple, **le parc national d'Aiguebelle est littéralement bordé de claims miniers sur près de 50 % de son périmètre** ce qui le rend particulièrement susceptible à des menaces externes pour son intégrité écologique. Il en est de même pour **le parc national Forillon qui est directement accolé à des permis d'exploration pétrolière et gazière sur une longueur de 41 km.**

Seules les réserves écologiques bénéficient, en vertu du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI)*, d'une bande de protection de 60 mètres contre les activités d'aménagement forestier (art. 46) et de 100 mètres contre l'implantation de sablières (art. 22). Le Guide de développement de la villégiature sur les terres

du domaine public (MRNF 1998) va encore plus loin et recommande une distance de 1 000 mètres entre les baux de villégiature et toute réserve écologique.

À l'instar de ces mesures concernant uniquement les réserves écologiques, nous recommandons d'amender l'article 304 de la *Loi sur les mines* pour permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, de la *Loi sur les parcs* ou de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

Recommandation 7 :

Zone tampon

Nous recommandons de modifier l'article 304 de la *Loi sur les mines* de façon à permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur les parcs* ou de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*.

5.7.- Exploration et exploitation de pétrole et de gaz naturel

Bien que le MRNF ait signifié son intention de présenter éventuellement un projet de loi sur les hydrocarbures, l'émission et la gestion des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel se fait toujours en vertu de la *Loi sur les mines*. Il est vrai que le projet de loi n° 14 n'aborde pas la question des hydrocarbures, mais le conflit actuel avec la création d'aires protégées est trop important pour ne pas en parler dans ce mémoire.

Il y a présentement 482 permis de recherche de pétrole et de gaz naturel au Québec, couvrant 86 722 km², principalement dans les Basses-terres du Saint-Laurent et dans les Appalaches. Or, ces deux provinces naturelles comptent parmi les moins bien pourvues en aires protégées avec respectivement 4,5 % et 4,9 % de leur territoire protégé, très en deçà de la moyenne québécoise de 8,35 % et de l'objectif de Nagoya fixé à 17 %. Des efforts particulièrement importants devront donc y être déployés pour atteindre l'objectif québécois de 12 % d'ici 2015, efforts qui risquent d'être futiles dû à l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel. **Ces permis couvrent en effet plus de 74 % de la superficie de la province naturelle A (les Appalaches), et plus de 80 % de la superficie de la province naturelle B (les Basses-terres du Saint-Laurent).**

En plus de couvrir un pourcentage énorme de la partie méridionale du Québec, la presque totalité de ces permis de recherche en hydrocarbures ont été émis durant les dernières années et constituent un obstacle tout à fait nouveau à la création d'aires protégées. Ainsi, un grand nombre d'écosystèmes forestiers exceptionnels et de refuges biologiques au sud du Saint-Laurent n'arrivent pas à se classer comme aires protégées puisqu'ils sont maintenant couverts de permis de recherche d'hydrocarbures. Si l'on ajoute la très grande proportion de terres privées dans ces deux provinces naturelles, on réalise que la création d'aires protégées y est devenue extrêmement difficile, voire impossible.

Cette situation problématique risque de se répercuter d'ici quelques années dans le golfe du Saint-Laurent. En effet, ces milieux marins fragiles sont très mal protégés et moins de 1 % de leur superficie jouit d'une protection légale adéquate. Un moratoire sur l'émission de permis de recherche de pétrole et de gaz naturel y est en cours depuis 1998. Si jamais ce moratoire est levé, un grand nombre de permis de recherche risquent d'être émis, comme ce fut le cas en milieu terrestre, rendant très difficile la création d'aires marines protégées. L'objectif gouvernemental de 10 % d'aires marines protégées pour 2015 serait alors particulièrement difficile à atteindre.

La grande taille de ces permis, qui atteignent parfois 250 km², ainsi que leur période de validité pouvant s'étirer sur 10 ans n'offrent que très peu de flexibilité pour la création d'aires protégées autant en milieu terrestre que marin. Il est alors urgent de mettre en place des mécanismes permettant de libérer des territoires sous permis de recherche d'hydrocarbures afin d'y créer des aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

- Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;
- La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées. Le projet de Loi 18 (*Loi limitant les activités pétrolières*) adopté en juin 2011 nous en donne un exemple particulièrement intéressant alors que tous les permis de recherche d'hydrocarbures dans l'ensemble du Saint-Laurent et de ses îles en amont de l'île d'Anticosti ont été révoqués sans compensation.

Recommandation 8 :

Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel

Nous recommandons, devant l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel dans certaines parties du Québec, de mettre en place des mécanismes permettant d'y faciliter la création d'aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;

La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

5.8.- Les sites géologiques exceptionnels

En décembre 2005, la *Loi sur les mines* était amendée pour y introduire le concept de site géologique exceptionnel (art. 305.1). Ce nouveau type d'aire protégée, gérée par le MRNF et plus particulièrement par son secteur des mines, vise à protéger des sites de grande valeur au niveau de l'histoire géologique et géomorphologique du Québec ou représentatifs de sa diversité géologique.

Presque six ans plus tard, force est de constater que malgré de très nombreuses propositions provenant du public et malgré plusieurs promesses dont celle de la Stratégie minérale du Québec qui, il y a plus de deux ans, en promettait 50 pour 2013, **aucun site géologique exceptionnel n'a encore été officiellement désigné**. Ce retard n'est-il pas symptomatique du peu de considération accordé aux aires protégées par le secteur des mines du MRNF?

Le Québec s'est donné pour objectif d'atteindre 12 % d'aires protégées d'ici 2015. Si l'on veut atteindre à temps cet objectif ambitieux, la collaboration de tous les ministères concernés sera essentielle et particulièrement celle du secteur des mines du MRNF. L'annonce de la désignation officielle d'un premier groupe de sites géologiques exceptionnels serait sûrement un message positif à lancer.

Recommandation 9 :

Sites géologiques exceptionnels

Nous recommandons que l'établissement du réseau de sites géologiques exceptionnels soit mis en œuvre dans les plus brefs délais de façon à protéger adéquatement ces sites exceptionnels et à montrer la bonne foi du secteur des mines du MRNF dans le dossier des aires protégées.

Annexe I – Conservation sur le territoire du Plan Nord et *Loi sur les mines*: une occasion d'arrimage à ne pas manquer

Dans le cadre du Plan Nord, le MDDEP mène actuellement une consultation publique devant aboutir, dans les mois prochains, à une loi *visant à consacrer 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité, à la mise en valeur du patrimoine naturel et à divers types de développement qui ne font pas appel à des activités industrielles*.

La SNAP Québec a salué cet engagement, dans la mesure où il pourrait constituer une « police d'assurance » pouvant contribuer à maintenir l'intégrité écologique de ce vaste territoire. Cependant, des modifications importantes à la proposition actuelle du MDDEP seront nécessaires pour en arriver à ces fins, dont certaines reliées directement à la filière minière. Puisque le projet de loi n° 14 et le projet de loi susmentionné devraient être adoptés à faible intervalle, il serait essentiel de considérer dès maintenant les modifications au projet de loi n° 14 nécessaires pour rendre possible l'atteinte de l'objectif de conservation de 50 % du territoire du Plan Nord. La plupart de ces modifications sont déjà proposées dans le présent mémoire. Il s'agit ici de mieux illustrer leur utilité dans le contexte du Plan Nord.

Selon la proposition actuelle du MDDEP, la mise à l'abri de 50 % du territoire se ferait via deux outils:

- a. les aires protégées telles que nous les connaissons aujourd'hui (12 %)
- b. les « mises en réserve », un nouveau statut de conservation qui serait défini dans ce futur projet de loi (38 %)

Ces mises en réserve sont particulièrement dépendantes de la *Loi sur les mines* et des modifications qui pourraient y être apportées :

1) Implantation des « mises en réserve »

Pour atteindre l'objectif de 50 % d'ici 2035, des mises en réserve (38 %) totalisant 456 000 km² devront être implantées sur le territoire du Plan Nord. Il s'agit d'une superficie énorme, qui sera très difficile à atteindre sans une adaptation de la *Loi sur les mines*.

La mise en œuvre de cet objectif de 50 % demandera une planification territoriale impliquant de près les Premières Nations, Inuits, et autres communautés nordiques. Ce processus permettra d'identifier de grandes zones d'importance écologique et culturelle qui pourraient bénéficier d'un statut de protection. Dans ce contexte, l'article 51 du projet de loi n° 14 concernant les périmètres d'urbanisation et les zones affectées à la villégiature apparaît comme inadapté au contexte nordique et insuffisant pour outiller suffisamment les intervenants locaux à effectuer une planification territoriale à grande échelle.

Le document de consultation du MDDEP propose que l'implantation des mises en réserve « *respecte les décisions d'affectation territoriale, d'aménagement ou de développement déjà prises à l'égard des territoires proposés* », et « *tienne compte des usages, des droits et des privilèges accordés sur ces territoires* ». Dans la mesure où ces dispositions comprennent les

claims miniers, il s'agirait d'une embûche supplémentaire à la mise en réserve d'un si vaste territoire, au même titre que la situation actuelle pour les nouvelles aires protégées. Il importe donc de développer des mécanismes qui permettraient de retirer, modifier ou imposer des conditions particulières à des titres déjà existants pour permettre, entre autres, la création d'aires protégées ou de « mises en réserve ».

Finalement, toute planification territoriale va se buter constamment se buter au fameux « potentiel minier », potentiel qui se devra d'être établi de façon crédible et transparente (recommandation 4).

2) Activités permises dans une mise en réserve

À juste titre, le document de consultation du MDDEP propose d'exclure la foresterie, le développement hydroélectrique, et les infrastructures de transport des territoires mis en réserve. Il propose toutefois d'y permettre les activités d'exploration minière *« lorsqu'elles constituent des activités d'acquisition de connaissances et celles dont l'intensité n'entraîne pas d'impacts significatifs sur la biodiversité »*. Pour le moment, cette notion est floue et ouverte à l'interprétation. L'intégration au projet de loi n° 14 d'une classification des travaux d'exploration (voir recommandation 3) aiderait sans doute à baliser les activités d'exploration admises dans un territoire mis en réserve dans le cadre du Plan Nord.

Par ailleurs, le document du MDDEP ne propose pas de limiter dans le temps l'exploration minière à l'intérieur d'un secteur mis en réserve. Comme ces territoires devraient être voués d'abord et avant tout à la conservation de la biodiversité, il serait logique de prévoir un mécanisme permettant d'y limiter la durée de l'exploration – par exemple grâce à l'utilisation de réserves à l'État limitées à une période de 5 ans. À terme, le régime d'activités permises dans les mises en réserve s'apparenterait alors à celui des aires protégées.