

www.ecojustice.ca
info@ecojustice.ca
1.800.926.7744

VANCOUVER
214 – 131 Water Street
Vancouver BC V6B 4M3
T 604.685.5618
F 604.685.7813

TORONTO
Centre for Green Cities
401 – 550 Bayview Avenue
Toronto, ON M4W 3X8
T 416.368.7533
F 416.363.2746

OTTAWA
University of Ottawa
LeBlanc Residence, 107
35 Copernicus Street
Ottawa, ON K1N 6N5
T 613.562.5800 x 3382
F 613.562.5184

CALGARY
900 – 1000 5th Avenue SW
Calgary, AB T2P 4V1
T 403.705.0202
F 403.264.8399

Madame Martine Ouellet
Ministre des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest
Québec (Québec) G1H 6R1

Objet: Commentaires d'Ecojustice concernant le Projet de loi n^o 43 – *Loi sur les mines*

Date: 16 août 2013

Cc : Valérie Roy, Secrétaire, Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

De: Jessica McClay, stagiaire, et William Amos, Directeur, Clinique en droit environnemental Ecojustice, faculté de droit, Université d'Ottawa

Madame la Ministre,

Ecojustice, en sa qualité de participant dans la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*, soumet ce court mémoire afin d'alimenter les délibérations de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles et d'enrichir la discussion des membres de la coalition au cours de la consultation que mènera la Commission sur le projet de loi n^o 43.¹

Comme vous le savez, nous avons été impliqués dans les démarches de réformes antérieures du régime minier au Québec.² Par conséquent, nous tenons à participer de nouveau au processus actuel de réforme, d'autant plus que nous avons identifié plusieurs dispositions de la *Loi sur les mines* qui transgressent des principes fondamentaux de notre société, tels ceux visant la planification concertée, le droit à un environnement sain et le respect des droits constitutionnels des peuples autochtones. Nous tenons aussi à exprimer notre soutien pour certaines dispositions qui reflètent les propos de la communauté environnementale sur la réforme de la *Loi sur les mines*.

La brève intervention d'Ecojustice a pour objet de commenter le présent projet de réforme du régime minier en ce qui concerne, notamment : les objectifs de la loi, les protections pour les droits des citoyens et des collectivités dont les collectivités allochtones et autochtones, la transparence et la prévisibilité du régime, les évaluations environnementales accrues, et l'application du principe pollueur-payeur.

Les objectifs de la *Loi sur les mines*

Les nouveaux objectifs de la loi incluent la nécessité « d'assurer un développement

¹ Nous tenons à remercier nos collègues de la Faculté de Common Law à l'Université d'Ottawa, Dre. Sophie Thériault et Charles Tremblay-Potvin, pour leurs contributions à cette intervention.

² Par exemple : Ecojustice, « Pour que le Québec ait meilleure mine : Réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec » (Ottawa : Ecojustice, 2010) en ligne: <http://www.ecojustice.ca/publications/reports/Quebec-meilleure-mine/attachment>.

minéral respectueux de l'environnement ». ³ Malgré l'introduction de cet objectif dans la proposition de réforme, le problème fondamental découlant du principe de *free mining* n'a pas été résolu. Or, en plus des enjeux juridiques concernant l'obligation de consulter les peuples autochtones, le principe du *free mining* se concilie difficilement avec les autres valeurs et priorités qu'un régime minier véritablement moderne devrait promouvoir.

Les objectifs de la loi, toujours subordonnés à celui de « favoriser » le développement minier, ne promeuvent pas l'idéal d'un gouvernement qui se soucie véritablement des droits et des intérêts des citoyens du Québec, en ce qu'ils continuent de favoriser l'exploitation rapide des ressources minières de la province. L'article 6 de la *Loi sur le développement durable* décrit les principes auxquels l'administration québécoise doit se conformer dans le cadre de ses actions, y compris la « protection de l'environnement », ⁴ la « préservation de la biodiversité », ⁵ la « participation et l'engagement » ⁶ ainsi que la « subsidiarité » qui cherche à rapprocher les lieux de décision des citoyens et des communautés. Les objectifs et le régime décrits par la nouvelle *Loi sur les mines* devrait tenir compte de ces principes.

Enfin, pour mieux encadrer la réforme de la *Loi sur les mines* dans le contexte des objectifs de conservation du gouvernement, celui-ci devrait expliquer comment il sera possible de ne réserver que 5% de l'aire des baux miniers à l'État ⁷ sans nuire à l'atteinte de son objectif de protéger 17% du territoire du Québec avant 2020.

Les droits des citoyens et des collectivités et l'aménagement durable du territoire

Grâce à ce projet de loi, les municipalités, les MRC et les instances régionales devront être informées au moins 90 jours avant le début des travaux d'exploration minière exécutés sur leur territoire. ⁸ Le titulaire d'un claim doit aussi déclarer au ministre la découverte de substances minérales contenant 0.05% ou plus d'octaoxyde d'uranium. ⁹ Ces changements sont positifs.

Nous tenons toutefois à souligner que le projet de loi devrait inclure des mesures pour mieux protéger les droits des collectivités et des individus. Les municipalités et les MRC ne seront pas nécessairement dotées d'outils efficaces pour protéger leurs citoyens et la qualité de leur milieu de vie. En effet, bien qu'elles puissent délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière ou compatible avec ces activités à certaines conditions, ¹⁰ ces délimitations peuvent être modifiées par le Ministre des Ressources naturelles et de la faune si elles sont jugées contraires à l'orientation gouvernementale pour ce territoire. ¹¹

En ce qui concerne les droits des particuliers détenteurs d'une propriété privée, la loi devrait préciser qu'aucune expropriation ne sera permise au stade de l'exploration minière. Pour soutenir la participation des citoyens dans la négociation sur les projets miniers, l'article 198 du projet de loi devrait étendre les déboursements pour « services professionnels » non seulement à ceux qui recherchent une indemnisation reliée à l'expropriation de leurs propriétés, mais aussi à toutes les personnes qui

³ Projet de loi 43, préambule.

⁴ *Loi sur le développement durable*, c D-8.1.1, art 6(c).

⁵ *Ibid*, art 6(l).

⁶ *Ibid* art 6(e).

⁷ Projet de loi 43, art 114.

⁸ PL 43, *Loi sur les mines*, 1^e session, 40^e lég, Québec, 2013, art 74 (Projet de loi 43).

⁹ Projet de loi 43, art 91.

¹⁰ Projet de loi 43, art 278.

¹¹ Projet de loi 43, art 280-281.

négocient avec les titulaires des droits miniers et qui risquent de subir des nuisances ou autres dommages résultant du développement minier avoisinant.¹² Nous sommes d'accord avec le professeur Me Robert Godin que le pouvoir d'expropriation devrait être assujéti à un examen plus poussé, pour mieux définir sa valeur et la justification pour ce pouvoir, et pour explorer des mécanismes qui permettront à mieux gérer des conflits d'usages et encourageront la négociation entre les propriétaires fonciers et les sociétés minières au lieu de l'expropriation.¹³

Les droits et intérêts des autochtones

Nous appuyons également la modification proposée au régime minier visant à inclure un énoncé spécifique sur la nature des obligations constitutionnelles du gouvernement de consulter les peuples autochtones.¹⁴ Il est toutefois possible que ce changement ne suffise pas pour satisfaire au devoir de la Couronne de consulter les autochtones avant de prendre des décisions¹⁵ susceptibles de porter atteinte à leurs droits constitutionnels.

La jurisprudence récente a d'ailleurs confirmé que la Couronne a une obligation de consulter les autochtones avant même que soient acquis des claims dans des territoires qui font l'objet de revendications de droits autochtones.¹⁶ Des énoncés plus spécifiques quant à la teneur des obligations du gouvernement en matière de consultation et d'accommodement des peuples autochtones, et ce à toutes les étapes du développement minier, serait bénéfique. Par exemple, la récente réforme de la loi minière ontarienne inclut une reconnaissance plus complète de l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. Le ministre ontarien peut soustraire des terrains visés pour l'exploitation minière ou restreindre les droits de surface¹⁷ pour respecter les sites culturels autochtones. De plus, tout promoteur minier désirent obtenir un permis d'exploration en Ontario doit soumettre un plan comprenant une section portant spécifiquement sur les consultations avec des groupes autochtones.¹⁸

La transparence et la prévisibilité du régime minier

Nous vous félicitons pour avoir incorporé certains mécanismes de transparence dans ce projet de loi, qui permettront aux communautés et aux citoyens de savoir s'ils risquent d'être touchés par le développement minier. Il existe néanmoins plusieurs autres mesures qui pourraient accroître la transparence du nouveau régime. Nous suggérons que des registres faisant état des condamnations pénales, des travaux d'exploration en cours et des anciens sites miniers soient disponibles au public, par exemple sur le site Internet du Ministre des ressources naturelles et de la faune.

Les articles 135 et 136 du projet de loi présentent une autre opportunité pour introduire davantage de

¹² Projet de loi 43, art 198.

¹³ Lettre de Me Robert Godin et Rodrigo Garcia à la Ministre Martine Ouellet (15 février 2013).

¹⁴ Projet de loi 43, art 3 « La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le ministre consulera les communautés autochtones de manière distincte, eu égard aux circonstances. »

¹⁵ *Haida Nation v British Columbia (Minister of Forests)* 2004 SCC 73

¹⁶ Par exemple: *Ross River Dena Council c Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, où la cour a jugé que le régime de *free mining* du Yukon, qui permettait l'émission de claims miniers sans que la Couronne ait consulté le Ross River Dena Council, violait les droits des membres de cette communauté autochtone; dans *Dene Tha' First Nation c British Columbia (Minister of Energy and Mines)* 2013 BCSC 977, la cour a jugé que la Couronne a accompli son obligation de consulter.

¹⁷ *Loi sur les Mines*, LRO 1990 c M.14 art 51(4)(a). (Loi ontarienne)

¹⁸ *Loi sur les Mines*, LRO 1990 c M.14 art 72(1).

transparence et de prévisibilité dans la loi. Ces articles accordent au ministre les pouvoirs discrétionnaires de refuser l'octroi ou d'annuler des baux miniers pour des motifs d'intérêt public. Ces articles devraient être modifiés pour inclure l'obligation d'agir de la part du ministre lorsque des circonstances spécifiques imposent le rejet ou l'annulation d'un bail. Les balises de ces articles devraient être inspirées des principes de la *Loi sur le développement durable*. Ils permettraient ainsi de préciser la notion d'« intérêt public ».

Des évaluations environnementales accrues

La législation proposée entend apporter des changements importants pour faire en sorte que les projets d'exploitation minière soient assujettis au processus d'évaluation environnementale avant leur commencement.¹⁹ La législation modifie la réglementation afin d'assujettir *toute* usine de traitement de minerai ou d'exploitation minière à un examen environnemental.²⁰ Cette modification constitue un progrès mais devrait être étendue non seulement aux activités d'exploitation, mais aussi aux travaux d'exploration avancés et aux modifications importantes des projets existants. Ces activités devraient être soumis à un examen environnemental ou au moins à une notification publique avant de pouvoir procéder. Les provinces de l'Ontario²¹ et de Terre-Neuve et Labrador²² exigent des plans d'exploration approuvés par le ministre pour certaines activités d'exploration minière.

De plus, afin de rehausser le standard de l'encadrement des répercussions environnementales des activités minières, il serait logique de traduire sous forme réglementaire la *Directive 019 sur l'industrie minière* et la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier*, précisant la démarche à suivre pour de telles études.²³ Cela contribuerait à l'élaboration d'un régime d'études environnementales plus prévisible et rigoureux pour les projets d'exploitation et d'exploration avancé.

L'application du principe pollueur-payeur

L'examen du Projet de loi n^o 43 nous permet de constater que plusieurs des propositions formulées par des organisations environnementales ont été entendues. Parmi celles-ci, mentionnons particulièrement l'obligation imposée au promoteur d'obtenir une autorisation environnementale préalablement à l'obtention d'un bail minier. Parce que cette autorisation n'est émise qu'après l'approbation du plan de réaménagement et de restauration, et puisque ce plan doit être accompagné d'une garantie financière,²⁴ cette modification pourrait encourager l'industrie à inclure les coûts qui en découlent dans la planification financière de ses projets. Le projet de loi impose aussi de nouvelles obligations relatives à la réhabilitation des sites miniers, y compris les travaux ayant trait aux chemins.²⁵

Ces dispositions exigent que l'industrie minière tienne compte du coût véritable de ses projets, ce qui oriente la loi vers le respect du principe de pollueur-payeur. Les fonds publics seront protégés par l'obligation imposée aux compagnies minières de réviser leurs plans de réaménagement au moins une fois tous les cinq ans, obligation qui devra être diligemment appliquée. Nous appuyons l'adoption rapide de ces changements. Nous espérons voir dans l'avenir des améliorations additionnelles au régime de

¹⁹ Projet de loi 43, art 102.

²⁰ Projet de loi 43, art 283.

²¹ Plans et permis d'exploration, Régl de l'Ont 308/12

²² Minerals Regulations, CNLR 1143/96 art 41.

²³ Ecojustice a déjà recommandé cette démarche : note 1, p 19.

²⁴ Projet de loi 43, art 183.

²⁵ Projet de loi 43, art 182.

garanties financières, par exemple pour spécifier que la révision des garanties sera requise de façon automatique pour tout changement significatif dans un projet minier, tel un changement de propriétaire. Pour éviter que les ressources publiques soient utilisées pour la restauration, le gouvernement devrait mettre en œuvre une redevance payable sur la valeur de la production minière destinée à un fonds de restauration. D'autres industries ont payé une pareille redevance.²⁶

Assurer la progression de la loi

Bien que nous identifions certaines lacunes dans la proposition de réforme contenue au Projet de loi n° 43, nous sommes encouragés par le progrès qu'elle représente, notamment sur les plans de l'aménagement du territoire, de la participation publique et surtout dans l'application du principe de pollueur-payeur. Nous espérons continuer de travailler ensemble à l'avenir afin de promouvoir une progression continue du régime minier dans les directions que propose ce mémoire.

Veuillez accepter l'expression de nos sentiments les meilleurs,



Jessica McClay



William Amos

²⁶ E.g. la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.