

MINES ET CONSERVATION : **UN DÉSÉQUILIBRE QUI MINE LE QUÉBEC**



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

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS
PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 43, LOI SUR LES MINES**

Août 2013

Nature Québec
sensible à tous les milieux

 **SNAP**
SOCIÉTÉ POUR LA NATURE ET LES PARCS DU CANADA
SECTION QUÉBEC

Le projet de loi n° 43 modifiant la *Loi sur les mines* est attendu depuis longtemps par Nature Québec et la SNAP Québec. Après deux tentatives avortées de modification à cette loi (projet de loi 79 et projet de loi 14), nous espérons qu'à l'issue des présentes consultations publiques, le projet de loi 43 sera adopté dans l'intérêt de la société québécoise. Il est, en effet, nécessaire et urgent que la *Loi sur les mines* soit modifiée en profondeur.

Toutefois, malgré certaines avancées, de nombreuses lacunes subsistent encore dans le projet de loi 43. Nature Québec et la SNAP Québec émettent plusieurs recommandations visant à corriger ces lacunes et s'assurer que le développement de nos ressources minérales se fasse de façon responsable, en considérant les différents usages possibles du territoire, en protégeant l'environnement, et en respectant le droit des citoyens et des communautés autochtones. Ainsi, Nature Québec et la SNAP Québec demandent au gouvernement de mettre fin, en premier lieu, au vieux principe du *free-mining* :

ÉLIMINER LA PRÉSÉANCE DES DROITS MINIERS

- RECOMMANDATION 1 : Nature Québec et la SNAP Québec demandent d'éliminer la préséance de la *Loi sur les mines* par rapport à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (abroger l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les articles 279, 280 et 281 du projet de loi 43) et d'établir des mécanismes pour les territoires nordiques afin de pouvoir déterminer des territoires jugés incompatibles à l'industrie minière. Notamment, le projet de loi ne devrait plus prévoir de droit de veto arbitraire de la ministre sur la détermination des territoires désignés incompatibles à la suite du processus de planification et d'aménagement des MRC.
- RECOMMANDATION 2 : Nature Québec et la SNAP Québec demandent au gouvernement de revoir le mode de consultation des communautés autochtones conformément à ses obligations constitutionnelles. Rappelons que la Cour d'appel du Yukon a jugé inconstitutionnelle l'émission de titres miniers sans processus de consultation formel des communautés autochtones. L'Ontario, le Yukon, Terre-Neuve-et-Labrador, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut présentent des modèles intéressants dont le Québec pourrait s'inspirer.

RETROUVER L'ÉQUILIBRE ENTRE LA CONSERVATION ET L'EXPLOITATION

Quelques outils sont actuellement disponibles pour permettre au ministre des Ressources naturelles de suspendre un territoire aux activités minières, d'arrêter des travaux pour des raisons « d'utilité publique », ou de réserver un territoire permettant des activités sous certaines conditions. Ces outils peuvent être bonifiés et mieux utilisés pour permettre d'autres usages du territoire, notamment en vue de la création d'aires protégées :

- RECOMMANDATION 3 : Nature Québec et la SNAP Québec demandent au ministère des Ressources naturelles **d'affirmer sa volonté** de contribuer à l'atteinte des objectifs québécois fixés en matière d'aires protégées (12 % d'ici 2015) et d'indiquer clairement dans le préambule du projet de loi cette intention.
- RECOMMANDATION 4 : Nature Québec et la SNAP Québec demandent que la nouvelle *Loi sur les mines* prévoie un **mécanisme clair permettant de révoquer ou de modifier les conditions** d'application des titres miniers pour des raisons « d'intérêt public », notamment la création d'aires protégées et la protection de la biodiversité. En ce sens, nous demandons d'élargir la portée de l'article 82 de la loi actuelle (article 92 dans le projet de loi) en remplaçant la notion d'« utilité publique » par celle d'« intérêt public », et en permettant également l'application de ce pouvoir par le ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- RECOMMANDATION 5 : **La mise en réserve d'un territoire** (article 304 de la loi actuelle ; article 250 du projet de loi) est un outil intéressant pour mener à la création d'aires protégées. Toutefois, il semble sous-utilisé au Québec et sa portée demeure encore trop limitée, n'affectant pas les titres miniers existants. Nature Québec et la SNAP Québec demandent que les réserves à l'État soient davantage utilisées et puissent s'appliquer aux claims miniers existants. Dans certains cas, l'État devrait pouvoir révoquer tout titre minier se retrouvant dans une réserve à l'État pour des raisons d'intérêt public. Dans d'autres cas, l'État pourrait permettre aux détenteurs de titres miniers actifs de réaliser des activités d'exploration minière sous certaines conditions pour une durée maximale de 4 ans (non renouvelable) afin de confirmer ou non le potentiel minier de leurs claims¹. À l'issue de cette période, le territoire pourrait être protégé si aucun potentiel minier n'est présent. Si un potentiel minier est identifié, une évaluation indépendante et des consultations publiques seraient tenues pour déterminer le meilleur usage.

¹ En utilisant notamment la définition de « ressources inférées » utilisée par l'Institut canadien des mines et l'Autorité canadienne des marchés financiers.

ADOPTER DES MESURES RÉGLEMENTAIRES

Dans un contexte de gouvernement minoritaire, il est possible que ce projet de loi meure une fois de plus au feuillet. Toutefois, le gouvernement peut agir dès maintenant en adoptant des mesures réglementaires qui permettraient de mieux encadrer l'industrie minière et mieux protéger l'environnement, tel qu'il vient de le faire dans le cas des garanties financières pour la restauration des sites miniers.

En effet, un premier pas vient d'être franchi avec l'adoption du règlement modifiant *le Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*. En vigueur officiellement depuis le 22 août 2013, ce règlement comporte l'exigence d'une garantie financière de 100 % pour la restauration des sites miniers, et ce, dès les premières années de l'exploitation d'une mine².

RECOMMANDATION 6 : Nature Québec et la SNAP Québec demandent au gouvernement d'aller plus loin et d'adopter d'autres mesures réglementaires, notamment :

- Assujettir tout projet d'exploitation minière à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en modifiant le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Le Parti québécois et le Parti libéral se sont entendus pour appliquer cette mesure dans le cadre du projet de loi précédent (projet de loi 14 amendé). Nous appuyons cette mesure et demandons d'en élargir la portée afin que soient aussi assujettis les projets d'expansion minière, les carrières d'envergure et certains projets d'exploration à forts impacts (tous exclus actuellement).
- Resserrer l'analyse et les exigences environnementales des projets miniers en instaurant un règlement plutôt qu'une simple directive (Directive 019 sur l'industrie minière³), règlement basé sur les meilleures pratiques en la matière et sur les meilleurs outils de contrôle.
- Il faut s'assurer des ressources suffisantes pour faire en sorte que ces règlements trouvent leur application effective sur le terrain.

² Décret 838-2013, 23 juillet 2013, paru dans la Gazette officielle du Québec, le 7 août 2013, 145^e année, n^o 32 [En ligne.] <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=60080.PDF>

³ MDDEP, 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*, mars 2012. 95 p. [En ligne.] http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

Outre ces mesures importantes, Nature Québec et la SNAP Québec vous réfèrent au document complémentaire ci-joint ainsi qu'aux mémoires produits dans le cadre des projets de loi 79 et 14 pour connaître plus en détail l'ensemble des recommandations émises. Nature Québec et la SNAP Québec sont également membres de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine* et appuient également les recommandations issues du mémoire de la coalition.

Mémoire de Nature Québec :

- [Loi sur les mines : Servir le bien commun avant les intérêts privés](#) (Projet de loi 79)

Mémoires de la SNAP Québec :

- [Mémoire sur le projet de loi n° 14](#)
- [Mémoire sur le projet de loi n° 79](#)

Mémoire de la coalition Pour que le Québec ait meilleure mine :

- [Mémoire sur le projet de loi n°43](#)

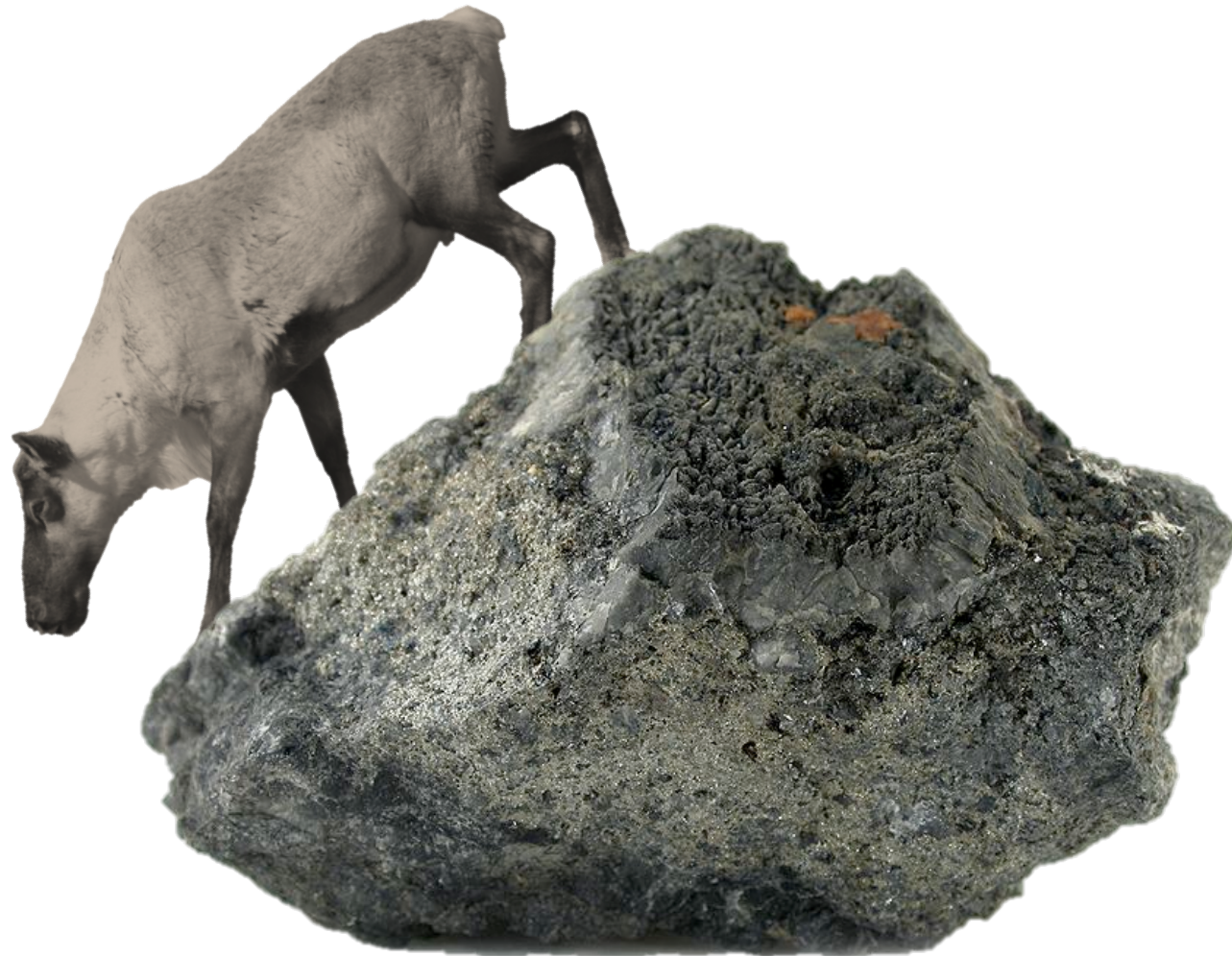
Nature Québec est un organisme national à but non lucratif (OBNL) qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources. Travaillant depuis 1981 au maintien de la diversité des espèces et des écosystèmes, Nature Québec souscrit aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dont il est membre.

La SNAP Québec est un organisme à but non lucratif exclusivement dédié à la protection de nos régions sauvages publiques, depuis 2001. Nous travaillons principalement à la création d'un véritable réseau d'aires protégées à travers la province, à la protection de la forêt boréale et à la bonne gestion des parcs et des aires protégées existants. Nous parvenons à nos buts par le biais de l'éducation et la sensibilisation, ainsi que par la coopération avec des organismes environnementaux, les Premières Nations, le gouvernement, l'industrie, les communautés locales et autres.

MINES ET CONSERVATION : UN DÉSÉQUILIBRE QUI MINE LE QUÉBEC

CAPERN – 013MA
C.P. – P.L. 43
Loi sur les mines

AOÛT 2013



Selon vous, que devrait aborder en priorité la révision de la *Loi sur les mines* ?

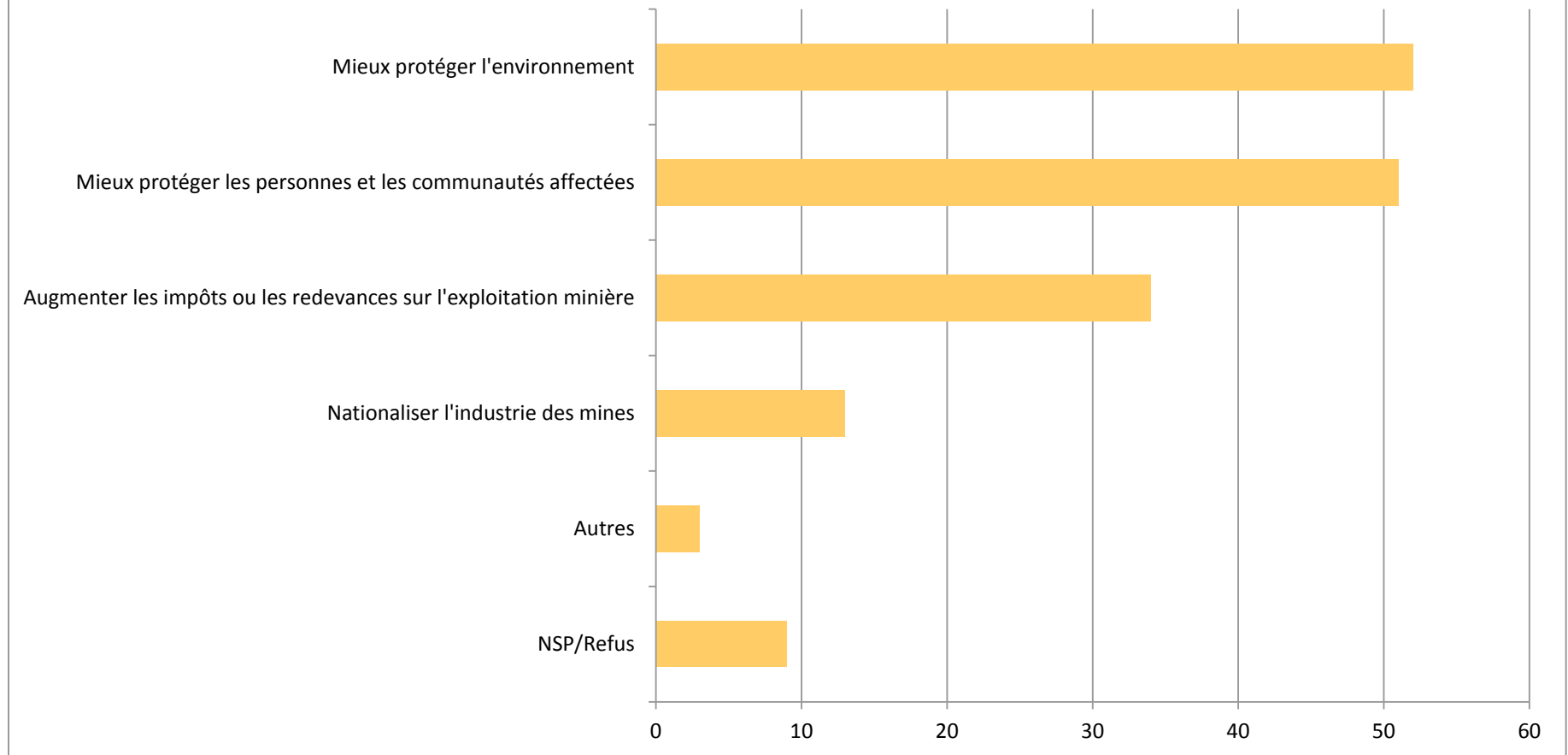


Figure 1. Réponses des Québécois à un sondage¹ concernant les priorités de la révision de la *Loi sur les mines*

¹ Léger marketing, 2013. *Perceptions des Québécois à l'égard de l'exploitation minière*. Réalisée pour l'Initiative boréale canadienne. Projet :14746-002. 22 p. <http://www.borealcanada.ca/documents/RapportOmnibusPerceptions.pdf>

Le gouvernement du Québec s'apprête une fois de plus à réviser la *Loi sur les mines*. Après deux tentatives échouées (projet de loi 79 en 2009 et projet de loi 14 en 2011), un nouveau projet de loi est sur la table. Il est plus qu'urgent de procéder à la révision de cette loi désuète qui ne permet pas à l'heure actuelle de protéger adéquatement les écosystèmes d'intérêt, d'aménager durablement le territoire (préséance des activités minières sur les autres usages du territoire), de respecter les droits autochtones, etc.

Nature Québec et la SNAP Québec considèrent qu'il est essentiel que ce nouveau projet de loi (projet de loi 43) se concrétise. En 2013, le système archaïque du *free-mining* n'a plus sa place. Il faut prendre le virage du développement responsable de nos ressources minérales. Même si, dans le contexte politique actuel, il est possible que ce projet de loi meure au feuilleton, le gouvernement peut agir dès maintenant et adopter des dispositions réglementaires pour mieux encadrer l'industrie minière et s'assurer d'une meilleure protection de l'environnement.

Un premier pas a déjà été fait en ce sens avec l'adoption du règlement modifiant *le Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*. En vigueur officiellement depuis le 22 août 2013, ce règlement comporte l'exigence d'une garantie financière de 100 % pour la restauration des sites miniers, et ce, dès les premières années de l'exploitation d'une mine². Il faut aller plus loin et d'adopter d'autres mesures réglementaires, notamment :

- Assujettir tout projet d'exploitation minière (ouverture ou agrandissement, carrières d'envergure, certains projets d'exploration) à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en modifiant le règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement. Le Parti québécois et le Parti libéral se sont entendus pour appliquer cette mesure dans le cadre du projet de loi précédent (projet de loi 14 amendé). Nous appuyons cette mesure et demandons à en élargir la portée afin que soient aussi assujettis les projets d'expansion minière, les carrières d'envergure et certains projets d'exploration à forts impacts (tous exclus actuellement).
- Resserrer l'analyse et les exigences environnementales des projets miniers en instaurant un règlement plutôt qu'une simple directive (directive 019 sur l'industrie minière³).

**La société québécoise souhaite que la révision de la loi sur les mines permette
de mieux protéger l'environnement, ainsi que les personnes et les communautés affectées** ^(FIGURE 1)

² Décret 838-2013, 23 juillet 2013, paru dans *La Gazette officielle du Québec*, le 7 août 2013, 145^e année, n° 32. [En ligne.] <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=60080.PDF>

³ MDDEP, 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*. Mars 2012. 95 p. [En ligne.] http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE...

Le 29 mai 2013, la ministre des Ressources naturelles a donc présenté le nouveau projet de *Loi sur les mines* (projet de loi 43). Ce projet de loi vise à :

« FAVORISER, DANS UNE PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LA PROSPECTION, LA RECHERCHE, L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION DES SUBSTANCES MINÉRALES, ET CE, TOUT EN ASSURANT AUX CITOYENS DU QUÉBEC UNE JUSTE PART DE LA RICHESSE CRÉÉE PAR L'EXPLOITATION DE CES RESSOURCES ET EN TENANT COMPTE DES AUTRES POSSIBILITÉS D'UTILISATION DU TERRITOIRE. » ARTICLE 16, 1^{ER} ALINÉA⁴.

Nature Québec et la SNAP Québec déplorent que l'objectif principal du projet de loi demeure de « favoriser » les activités minières. Aussi, il est essentiel de définir précisément ce que signifie l'expression « dans une perspective de développement durable » dans cet article et d'identifier les principes prioritaires devant encadrer l'exploitation des ressources non renouvelable. À notre avis, un de ces principes doit être la protection de l'environnement et des écosystèmes. D'ailleurs, dans le préambule du projet de loi 43, il est stipulé qu'il est nécessaire d'assurer un développement minéral respectueux de l'environnement.

La référence au développement durable dans le projet de loi sur les mines nous rappelle aussi que le gouvernement du Québec a adopté, en avril 2006, la *Loi sur le développement durable*. Cette dernière identifie 16 principes dont l'administration publique, incluant le ministère des Ressources naturelles, doit tenir compte dans ses interventions. Parmi ces principes figurent la protection de l'environnement, le principe de précaution, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la participation et l'engagement des citoyens, le principe de pollueur-payeur, etc. Ces principes sont loin d'être respectés dans le secteur minier. Il est grand temps de revoir en profondeur la *Loi sur les mines*, de façon à s'assurer que l'industrie minière prenne en compte les préoccupations et les enjeux environnementaux et sociaux. Malheureusement, de nombreux obstacles semblent encore bien présents dans le projet de loi 43 pour permettre la création d'un réseau d'aires protégées efficace, et représentatif du territoire.

⁴ Remplacement de l'article 17 de l'actuelle loi sur les mines : *La présente loi vise à favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.*

LE FREE-MINING

Les activités minières au Québec reposent sur le principe du *free-mining* depuis plus d'un siècle.

Le *free-mining* peut se définir comme le libre accès aux ressources minières du territoire québécois, à faibles coûts. Ainsi la conservation d'un territoire ne peut se faire que si le territoire n'est pas *claimé*, c'est-à-dire qu'aucun titre minier n'a été délivré. Dans certaines régions, la présence de nombreux titres miniers est un obstacle majeur à la création d'aires protégées. En Abitibi-Témiscamingue, les titres miniers couvrent près de 25 %⁵ de la superficie de la région (35 % dans la région naturelle de la plaine de l'Abitibi). En avril 2013, la commission d'enquête du BAPE⁶ conclut que les droits miniers actifs constituent une contrainte inaliénable dans la création d'aires protégées à l'heure actuelle au Québec, et qui est très présente dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue.

Et ce n'est pas tout ! Au-delà des titres miniers, la simple présence d'un **potentiel** minier est suffisante pour que le ministère des Ressources naturelles (MRN) bloque la création ou l'agrandissement d'aires protégées. Le MDDEFP en fait lui-même le constat :

« LE MDDEP EST SENSIBLE AUX DÉFIS RELATIFS À LA CRÉATION D'AIRES PROTÉGÉES DANS DES SECTEURS À FORT POTENTIEL MINIER. COMME LES ACTIVITÉS MINIÈRES ET LES AIRES PROTÉGÉES ONT ÉTÉ JUSQU'À MAINTENANT JUGÉES INCOMPATIBLES, IL Y A D'IMPORTANTES PORTIONS DE LA RÉGION OÙ IL EST IMPOSSIBLE DE CRÉER DES AIRES PROTÉGÉES »⁷.

Ainsi Nature Québec et la SNAP Québec recommandent d'éliminer la possibilité, pour le MRN, de bloquer ou freiner une proposition d'aire protégée, issue du MDDEFP ou du public, sous prétexte de présence d'un potentiel minier, ou de claims miniers. Une analyse globale des différents enjeux présents sur le territoire doit être réalisée afin de déterminer la vocation souhaitée de ce territoire.

⁵ MDDEP, 2012. *Portrait du réseau d'aires protégées au Québec*. Analyse de carence écorégionale. Région administrative de l'Abitibi – Témiscamingue. Version 2.0. 13 mars 2012. 76 p.

⁶ Commission d'enquête chargée d'examiner le projet d'attribution d'un statut permanent de réserve de biodiversité pour sept territoires et de réserve aquatique pour un territoire dans la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue.

⁷ MDDEP, 2012. *Synthèse des ateliers préparatoires à la consultation publique*. Attribution d'un statut permanent de protection à huit territoires, région de l'Abitibi-Témiscamingue. 20 p. + annexes.

Tableau 1. Comparaison entre l'industrie minière et les aires protégées

	MINES	AIRES PROTÉGÉES
Territoire disponible	Plus de 80 % du territoire québécois disponible pour l'industrie minière	Un projet peut avorter pour cause de potentiel minier, de claims miniers, de potentiel hydroélectrique, de potentiel pétrolier, de potentiel forestier... ce qui laisse bien peu d'espace !
Choix du territoire	Obtention d'un claim minier en quelques minutes sur internet « Click and Claim »	Processus de plusieurs années afin d'obtenir l'accord de tous les intervenants
Évaluation environnementale et audiences publiques	Aucune évaluation environnementale ou audience publique pour les mines métallifères prévoyant extraire moins de 7000 tonnes par jour ¹ . Le projet de loi 43 prévoit modifier cette règle (Article 283 ¹) et exiger une évaluation environnementale pour tous les projets d'exploitation d'une mine.	Audiences publiques pour la plupart des aires protégées (parcs nationaux, réserves écologiques, réserves de biodiversité et aquatiques)
Financement	Subventions généreuses, régime fiscal attrayant et redevances toujours faibles	Réseau d'aires protégées sous financé
Durée de vie	En général, une quinzaine d'années pour l'or et les métaux de base	Protection à perpétuité pour les générations futures
Position du Québec dans le monde	Le Québec demeure un des meilleurs endroits au monde pour l'industrie minière (11 ^{ème} rang sur 96 juridictions selon l'Institut Fraser)	Avec 8,52 % d'aires protégées, le Québec est encore loin de la moyenne mondiale de près de 14 %, et des objectifs gouvernementaux fixés.

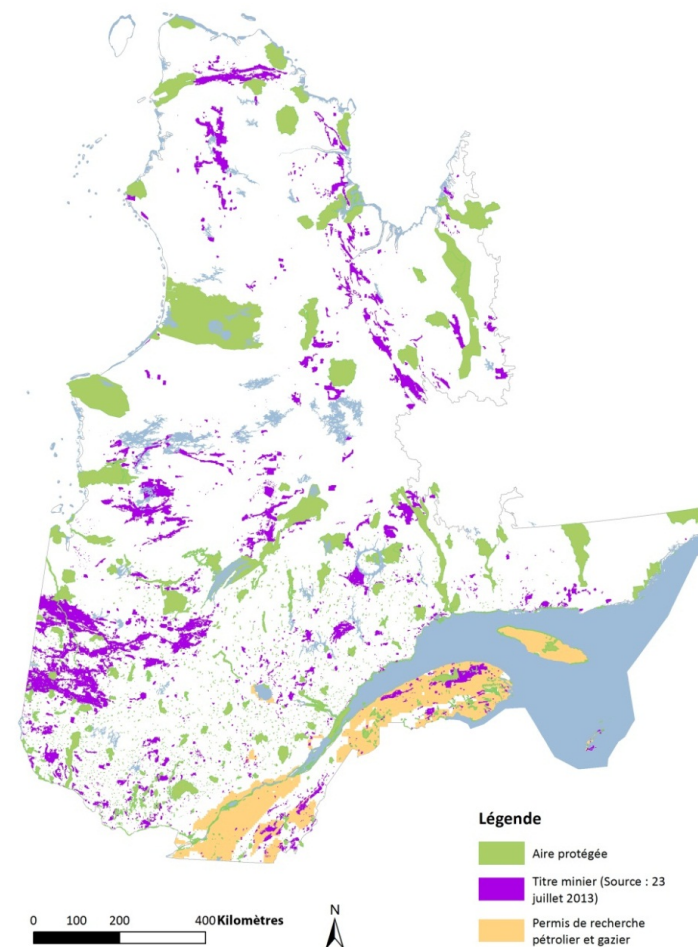


Figure 2. Les aires protégées et les titres miniers actifs au Québec, juillet 2013

Plus de 80 % du territoire québécois est ouvert à l'exploration minière⁸.

⁸ Au 31 décembre 2012, les terrains faisant l'objet d'une contrainte majeure avec exploration minière interdite couvraient une superficie de 15,1 millions d'hectares, soit 9,1 % de la superficie du Québec. Les terrains avec suspension temporaire couvraient 13,6 millions d'hectares, soit 8,14 % de la superficie du Québec. Les terrains faisant l'objet d'une contrainte mineure avec exploration possible sous conditions occupaient une superficie de 10,0 millions d'hectares, soit 6,0 % du Québec. Une superficie de 1,6 million d'hectares, soit 0,97 %

OBSTACLE À LA CONFIGURATION D'UNE AIRE PROTÉGÉE : L'EXEMPLE DE LA RÉSERVE DE BIODIVERSITÉ PROJÉTÉE PICHÉ-LEMOINE

La limite nord de cette aire protégée de l'Abitibi résulte du veto que possède l'industrie minière sur la désignation et la détermination des limites des aires protégées. Ainsi, la présence de titres miniers a contraint la configuration de l'aire protégée. Un immense secteur de marais constituant une zone de haute valeur écologique et faunique a été exclu de l'aire protégée. Ce secteur bénéficiait également de l'appui de la population locale.

OBSTACLE À L'AGRANDISSEMENT D'UNE AIRE PROTÉGÉE : LE CAS DU PARC NATIONAL DES PINGUALUIT

La limite nord du parc n'inclut pas le canyon de la rivière Puvimituq, même s'il revêt une grande importance sur le plan paysager, floristique et culturel. Pourtant, à la suite des audiences publiques sur la création du parc national, le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a proposé l'agrandissement de cette aire protégée. Le gouvernement du Québec a alors fait part, dans le plan directeur, de sa volonté de procéder à l'agrandissement. Toutefois, plus de 10 ans après, des claims sont toujours présents sur ce territoire et l'intégration du canyon de la rivière Puvimituq se fait encore attendre.

OBSTACLE À DES PROPOSITIONS D'AIRES PROTÉGÉES : LE PROJET D'AIRE PROTÉGÉE KANASUTA-KÉKÉKO

Il arrive bien souvent que des territoires d'intérêt ne deviennent jamais des aires protégées projetées non seulement à cause de la présence de claims miniers, mais parfois uniquement en raison d'un « potentiel minier ». L'un des cas les plus parlants est celui de la proposition d'aire protégée Kanasuta-Kékéko. Cette proposition émane des populations locales qui utilisent ce territoire de haute valeur écologique et y exercent de nombreuses activités récréatives. Des fouilles archéologiques ont également permis de détecter des signes d'une utilisation traditionnelle. Toutefois, des claims présents depuis près de 60 ans (mais qui n'ont abouti à aucun projet d'exploitation) empêchent la création d'une aire protégée sur ce territoire. Le potentiel minier de ce territoire l'emporte donc sur les aspects sociaux et environnementaux, ce qui démontre une fois de plus que l'industrie minière ne respecte pas les principes du développement durable.

de la superficie du Québec, est celle visée par l'article 91 du projet de loi n° 14. (Source : Gouvernement du Québec, 2013. *Rapport sur les activités minières au Québec – 2012*. DV2013-01. 134 p.) Article 91 (projet de loi 14) : *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.*

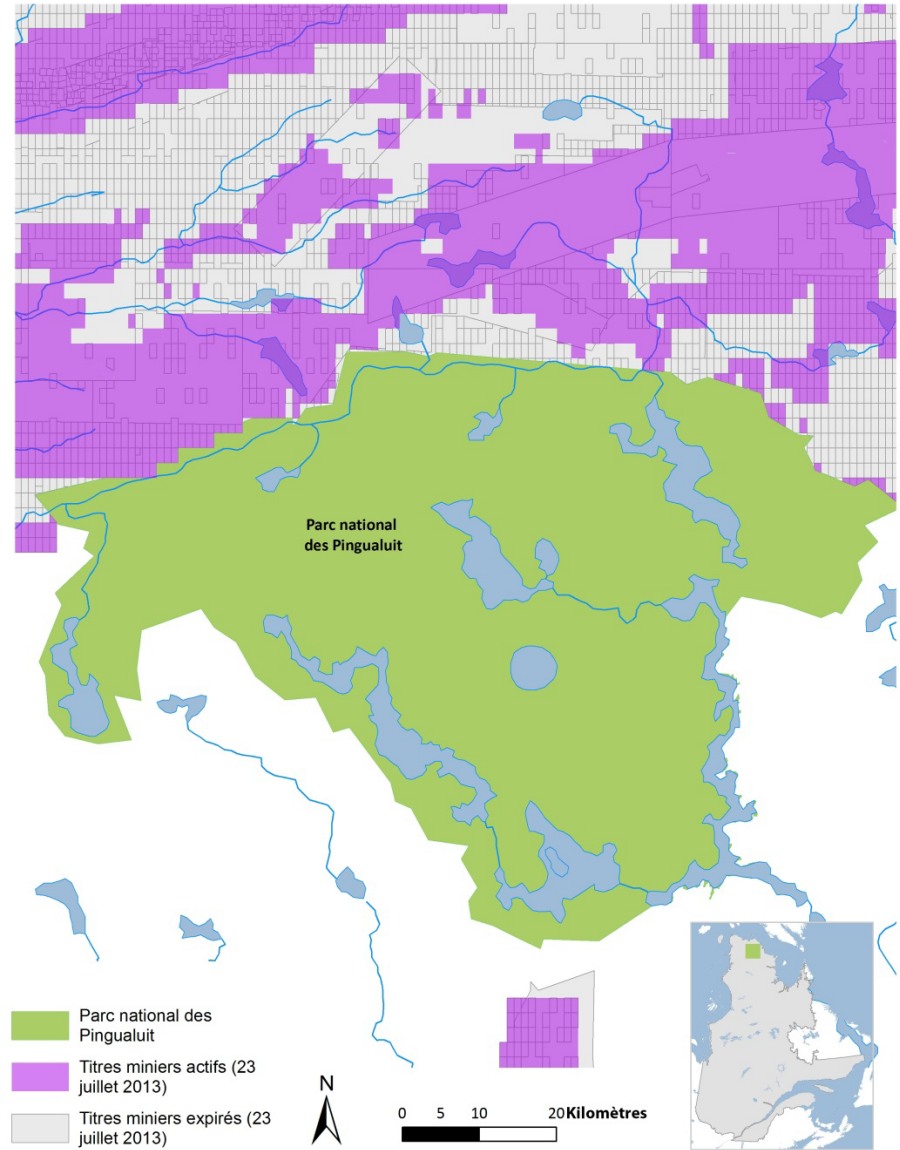
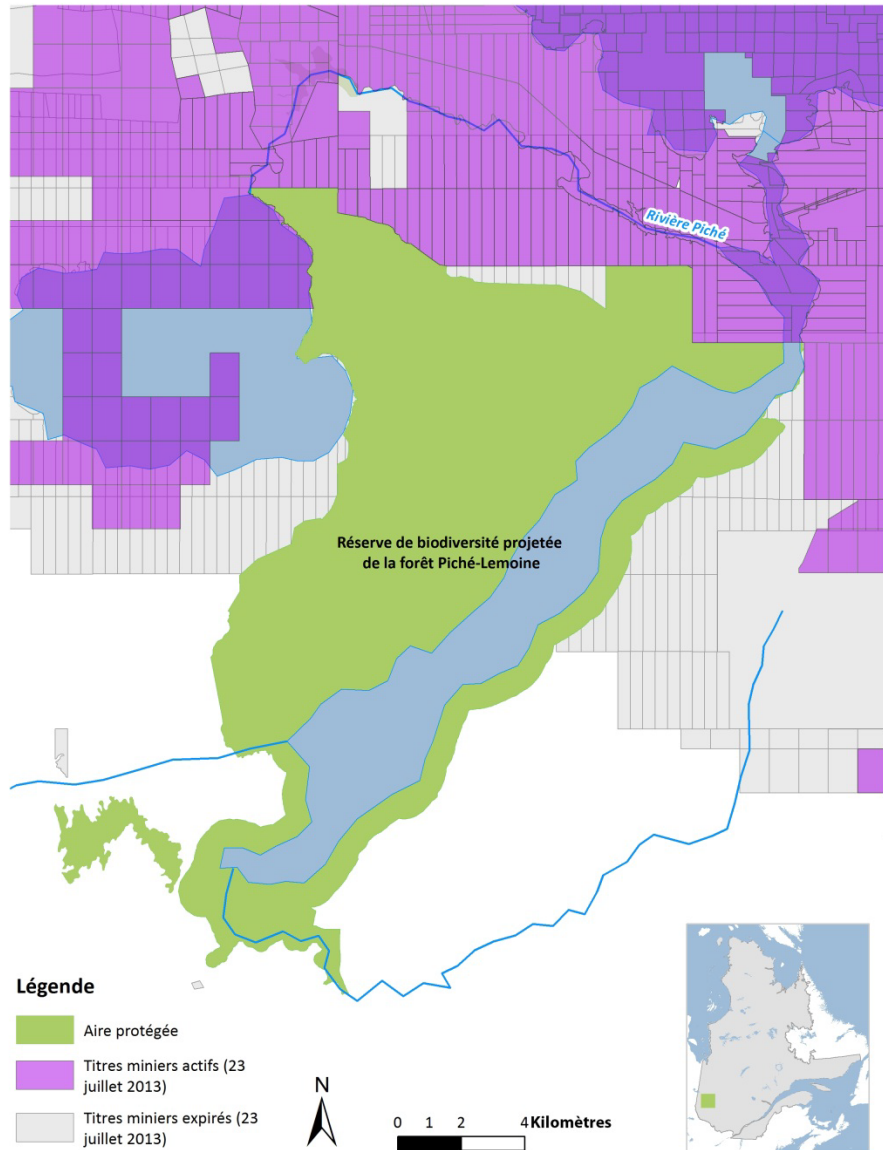


Figure 3. Titres miniers nuisant à la configuration de l'aire protégée de la forêt Piché-Lemoine (à gauche) et à l'agrandissement du parc national des Pingualuit (à droite)

LE POTENTIEL MINIER

Le potentiel minier est un concept flou qui présume de la présence de minerais sur un territoire. L'existence d'un potentiel minier devient dès lors une grave entrave à la création d'aires protégées. En effet, le MRN agit dès lors avec son droit de veto sur tout territoire présentant un « potentiel minier ».

Une démarche doit être établie pour éviter cette situation dommageable pour la conservation.

Ainsi, Nature Québec et la SNAP Québec recommandent que le MRN réalise une étude approfondie du potentiel minier lorsque le MDDEFP lui soumet un territoire d'intérêt pour la création d'aires protégées qui entre en conflit avec des droits miniers ou un potentiel minier. Cette étude doit :

- Être chapeauté par un comité d'experts en géologie et en conservation.
- Ne pas être réalisée par l'industrie.
- Être d'une durée maximale de deux ans.

À l'issue de cette étude, les résultats et décisions prises par le MRN doivent être rendus publics, dans un souci de transparence.

UN ÉQUILIBRE À RETROUVER. DES DROITS BAFOUÉS.

Il est grand temps que le gouvernement du Québec revoie le système archaïque du *free-mining*.

Dernièrement, le mode de délivrance des titres miniers du Yukon, s'apparentant à celui du Québec, a été condamné par les tribunaux. En effet, la cour d'appel du Yukon a rendu son jugement dans la cause opposant la communauté autochtone Ross River Dena Council au gouvernement du Yukon. Ainsi, le tribunal a conclu que le gouvernement du Yukon a le devoir d'informer, de consulter et d'accommoder la communauté autochtone avant d'autoriser toute activité d'exploration minière dans le secteur de Ross River, si ces activités peuvent porter préjudice aux droits revendiqués par la communauté [56].

Le jugement va plus loin en mentionnant que le principe du *free-mining* (ou open entry system) doit être modifié de façon à ce que la Couronne agisse de façon conforme à ses obligations constitutionnelles [43]. Le gouvernement du Québec doit également satisfaire à ses obligations.



© David Adamec, Wikimedia. [En ligne.] <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rosssriverwelcome.jpg>

Dans le projet de loi 43, la consultation des communautés autochtones est mentionnée à l'article 3 :

LA PRÉSENTE LOI DOIT S'INTERPRÉTER DE MANIÈRE COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION DE CONSULTER LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES. LE MINISTRE CONSULTERA LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES DE MANIÈRE DISTINCTE, EU ÉGARD AUX CIRCONSTANCES. ART 3.

Toutefois, cet article doit être précisé : qu'entend-on par consulter ? À quel moment les communautés autochtones seront-elles consultées ? Comment les droits autochtones peuvent-ils être respectés alors que le principe du *free-mining* est toujours en vigueur ?

Le Québec doit aller plus loin et s'attaquer au problème du *free-mining* en s'inspirant d'initiatives telles que celles mises en place en Ontario. Dans cette province, les responsabilités de l'industrie minière au stade de l'exploration peuvent en effet varier dépendamment de la nature des travaux réalisés⁹ :

- Pour des travaux d'exploration de faibles incidences (Règl. de l'Ont. 308/12, annexe 2), un plan d'exploration doit être déposé au ministère du Développement du Nord et des Mines. Avant de le faire, la compagnie minière doit avoir avisé tous les propriétaires de surface de son intention de déposer ce plan. Par la suite, le ministère du Développement du Nord et des Mines désigne les communautés autochtones qui doivent être avisées et une copie du plan leur est envoyée. Les communautés disposent alors d'une période de 30 jours pour faire parvenir leurs commentaires concernant les conséquences préjudiciables que les activités d'exploration envisagées dans le plan risquent d'avoir pour leurs droits ancestraux ou issus de traités, existants ou revendiqués. En fonction des commentaires reçus, le ministère peut exiger de la compagnie minière qu'elle consulte les communautés autochtones affectées¹⁰.
- Si la nature des travaux d'exploration est plus importante (Règl. de l'Ont. 308/12, annexe 3), la compagnie minière doit déposer une demande de permis d'exploration. Dans ce cas, la même procédure s'applique. Les communautés autochtones disposent d'une durée pouvant aller jusqu'à 50 jours pour faire parvenir leurs commentaires.

⁹ Gouvernement de l'Ontario, non daté. *Loi sur les mines – Règlement de l'Ontario 308/12 – Plans et permis d'exploration*. [En ligne.] http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/french/elaws_regs_120308_f.htm

¹⁰ Ministère du Développement du Nord et des Mines, non daté. *Politique du MDNM : consultation et arrangements avec les collectivités autochtones concernant l'exploration préliminaire*. 15 p. [En ligne.] http://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/politique_consultation_avec_les_collectivites_autochtones.pdf

PEU DE POUVOIR POUR LES MUNICIPALITÉS

Le système du *free-mining* ne s'inscrit pas non plus dans le respect des valeurs de la société québécoise et dans la volonté d'aménager de façon durable le territoire (Tableau 2). La protection de l'environnement, celle de la santé des citoyens, etc. sont des responsabilités que les municipalités ne peuvent pas assumer pleinement face aux activités minières.

Tableau 2. Perceptions des Québécois quant à certains droits des prospecteurs et sociétés minières

	Accord	Désaccord	Ne se prononce pas
Les municipalités devraient avoir le droit de placer certaines de leurs régions, comme les centres urbains, les zones de loisirs et les zones sensibles, hors limites de l'exploration minière	82 %	9 %	9 %
Les droits des prospecteurs et des sociétés minières, y compris le droit de demander au gouvernement d'exproprier les propriétaires fonciers, devraient avoir préséance sur les droits des communautés et nations autochtones, comme c'est le cas actuellement.	17 %	71 %	12 %
Les droits des prospecteurs et des sociétés minières, y compris le droit de demander au gouvernement d'exproprier les propriétaires fonciers, devraient avoir préséance sur les droits des municipalités, comme c'est le cas actuellement.	16 %	73 %	11 %
Les droits des prospecteurs et des sociétés minières, y compris le droit de demander au gouvernement d'exproprier les propriétaires fonciers, devraient avoir préséance sur les droits des propriétaires privés, comme c'est le cas actuellement.	12 %	77 %	12 %
Un prospecteur ou une société minière devraient pouvoir obtenir des concessions minières, sur des terres privées, sans le consentement du propriétaire de ce terrain, comme c'est actuellement le cas au Québec.	10 %	82 %	8 %

D'ailleurs, en septembre 2012, les participants du forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue ont proposé l'énoncé d'objectif suivant :¹¹

NOUS EXIGEONS LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES MINES AFIN D'ÉLIMINER SA PRÉPONDÉRANCE SUR LES AUTRES LOIS (EX. : LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME, ETC.). [...]

- ***D'ACCORD : 44***
- ***NEUTRE : 2***
- ***DÉSACCORD : 6***
- ***CONFUS : 1***

Ainsi, le gouvernement du Québec doit agir pour éliminer la préséance des activités minières sur les autres usages du territoire.

Actuellement, l'article 246¹² de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* limite considérablement le pouvoir des municipalités à restreindre l'accès aux activités minières sur une partie de leurs territoires. Cet article mentionne qu'une municipalité ne peut prendre aucune disposition ayant pour effet d'empêcher le jalonnement, l'exploration, ou l'exploitation minière. Nature Québec et la SNAP Québec demandent à ce que la *Loi sur les mines* modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et abroge l'article 246.

Le projet de loi 43 souhaite déjà modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (article 6) de manière à ce que les municipalités régionales de comté (MRC) puissent déterminer dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD) tout territoire incompatible avec l'activité minière ou tout territoire compatible sous conditions avec l'activité minière (Article 278). Un territoire incompatible avec l'activité minière est celui dans lequel la viabilité des activités serait compromise par les impacts engendrés par l'activité (Article 251). Le territoire jugé incompatible avec l'activité minière serait alors soustrait à la prospection, à la recherche, à l'exploration et l'exploitation minière (Article 251).

¹¹ Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue, 2012. *Actes du forum sur les aires protégées en Abitibi-Témiscamingue*. 21 septembre 2012. 15 p.

¹² Article 246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, 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). Le premier alinéa ne vise pas l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où, en vertu de la *Loi sur les mines*, le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

Nature Québec et la SNAP Québec demandent que le ministère des Ressources naturelles rende publiques les orientations gouvernementales devant guider l'identification des territoires pouvant être jugés « incompatibles » avec l'activité minière et réalise une consultation publique à ce sujet. Ce processus doit être transparent et démocratique.

Alors que le projet de loi semble présenter une avancée pour le milieu municipal, il comporte en fait de graves lacunes :

- Le ministre des Ressources naturelles garde un droit de veto sur la décision de désigner un territoire incompatible à l'activité minière. Pour éviter, une fois de plus, la préséance de l'activité minière sur les autres usages du territoire, il faut abroger les articles 279, 280 et 281 du projet de loi 43.
- Le territoire incompatible ne s'applique pas là où les claims miniers sont présents. Si des claims miniers sont actifs dans un territoire jugé incompatible à l'activité minière, le ministre peut renouveler le titre si des travaux ont été effectués pendant la période de validité du claim (Article 71).
- Le projet de loi 43 prévoit que le SAD d'une MRC peut délimiter les zones incompatibles à l'activité minière. Toutefois, les MRC ne couvrent pas tout le territoire du Québec. Ainsi, aucune disposition ne semble s'appliquer ailleurs, notamment sur le territoire nordique (Figure 4).

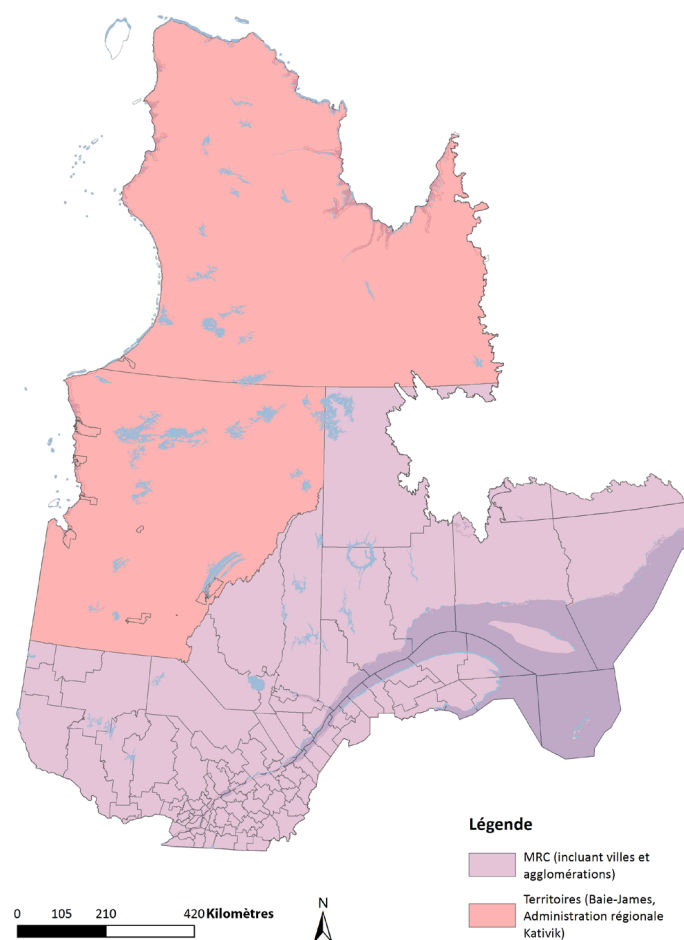


Figure 4. Municipalités régionales de comté (MRC) du Québec

L'EXPROPRIATION DES PROPRIÉTAIRES DE SURFACE

La *Loi sur les mines* offre actuellement la possibilité à l'industrie minière d'exproprier les propriétaires de surface dès le stade de l'exploration (Article 235). Le projet de loi 43 prévoit, quant à lui, de limiter ce pouvoir d'expropriation aux titulaires de droits miniers qui veulent procéder à des travaux d'exploitation (notes explicatives et article 198). Pour réaliser des travaux d'exploration, l'industrie minière doit obtenir l'autorisation écrite du propriétaire de surface ou acquérir de gré à gré le droit d'accès au terrain. Toutefois, afin de clarifier l'article 198 et limiter l'ambiguïté autour de l'interprétation de ce dernier, Nature Québec et la SNAP Québec recommandent la reformulation suivante :

À DÉFAUT D'ENTENTE À CETTE FIN, LE TITULAIRE DE DROIT MINIER OU LE PROPRIÉTAIRE DE SUBSTANCES MINÉRALES PEUT, POUR L'EXÉCUTION DE SES TRAVAUX D'EXPLOITATION SEULEMENT, ACQUÉRIR LE BIEN VISÉ AU PREMIER ALINÉA PAR EXPROPRIATION. (ARTICLE 198, 2^E ALINÉA)

Les citoyens peuvent écrire au titulaire du claim pour leur interdire l'accès à leur propriété. Il est également possible de demander à la compagnie minière d'abandonner son claim à l'amiable. Dans une étape ultérieure, le propriétaire de surface peut également demander au gouvernement d'exproprier le titre minier « pour fins d'utilité publique » (Article 82) ou pour appliquer la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (Article 8).

LE POUVOIR DE RENVERSER LES CHOSES...

L'EXPROPRIATION POUR FINS D'AIRES PROTÉGÉES

En vertu de l'article 82 de la *Loi sur les mines*, le ministre des Ressources naturelles peut procéder à l'expropriation d'un claim pour des fins d'utilité publique. Dans les faits, il semble que cette possibilité n'a jamais été appliquée au Québec¹³. Le projet de loi 43 ne va pas plus loin en ce sens.

ARTICLE 92. LE MINISTRE PEUT ORDONNER LA CESSATION DES TRAVAUX, S'IL LE JUGE NÉCESSAIRE, POUR PERMETTRE L'UTILISATION DU TERRITOIRE À DES FINS D'UTILITÉ PUBLIQUE. DANS CE CAS, IL SUSPEND, SOUS CERTAINES CONDITIONS, LA PÉRIODE DE VALIDITÉ DU CLAIM.

APRÈS UNE PÉRIODE DE SIX MOIS, LORSQUE LE MINISTRE CONSIDÈRE QUE LA CESSATION DES TRAVAUX DOIT ÊTRE MAINTENUE, IL MET FIN AU CLAIM ET VERSE UNE INDEMNITÉ CORRESPONDANT AUX SOMMES DÉPENSÉES POUR L'EXÉCUTION DES TRAVAUX EFFECTUÉS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 82 DEPUIS LE 24 OCTOBRE 1988 ET POUR LESQUELS LE TITULAIRE DE CLAIM A FAIT RAPPORT AU MINISTRE.

Pour Nature Québec et la SNAP Québec, le terme d'« utilité publique » doit être remplacé par celui d'« intérêt public », beaucoup plus inclusif. En effet, la notion d'intérêt public intègre, entre autres, la création d'aires protégées si l'on se réfère à l'article 250 du projet de loi 43. Aussi, afin de mieux prendre en compte l'intérêt collectif, le ministre des Ressources naturelles ne devraient pas être le seul à détenir ce pouvoir. Ainsi, Nature Québec et la SNAP Québec recommandent la modification suivante à l'article 92 :

ARTICLE 92. LES MINISTRES DU MRN OU DU MDDEFP PEUVENT, CONJOINTEMENT OU INDIVIDUELLEMENT, ORDONNER LA CESSATION DES TRAVAUX, S'ILS LE JUGENT NÉCESSAIRE, POUR PERMETTRE L'UTILISATION DU TERRITOIRE À DES FINS D'UTILITÉ OU D'INTÉRÊT PUBLIC. DANS CE CAS, IL SUSPEND, SOUS CERTAINES CONDITIONS, LA PÉRIODE DE VALIDITÉ DU CLAIM.

APRÈS UNE PÉRIODE DE SIX MOIS, LORSQUE LE MINISTRE CONSIDÈRE QUE LA CESSATION DES TRAVAUX DOIT ÊTRE MAINTENUE, IL MET FIN AU CLAIM ET VERSE UNE INDEMNITÉ CORRESPONDANT AUX SOMMES DÉPENSÉES POUR L'EXÉCUTION DES TRAVAUX EFFECTUÉS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 82 DEPUIS LE 24 OCTOBRE 1988 ET POUR LESQUELS LE TITULAIRE DE CLAIM A FAIT RAPPORT AU MINISTRE.

¹³ Mémoire de Nature Québec sur le projet de loi 79 : les auteurs du rapport Pour que le Québec ait meilleure mine/Réforme en profondeur de la *Loi sur les mines* du Québec n'ont répertorié aucun cas.

RÉSERVE À L'ÉTAT

Dans le projet de loi 43, l'article 250 stipule que le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour suspendre un territoire au jalonnement et à la désignation sur carte et permettre ainsi l'utilisation du territoire à des fins d'intérêt public.

ARTICLE 250 LE MINISTRE PEUT, PAR ARRÊTÉ :

1° RÉSERVER À L'ÉTAT OU SOUSTRAIRE À LA PROSPECTION, À LA RECHERCHE, À L'EXPLORATION ET À L'EXPLOITATION MINIÈRES TOUTE SUBSTANCE MINÉRALE FAISANT PARTIE DU DOMAINE DE L'ÉTAT ET NÉCESSAIRE À TOUT OBJET QU'IL JUGE D'INTÉRÊT PUBLIC, NOTAMMENT LA RÉALISATION DES TRAVAUX, OUVRAGES ET OBJETS SUIVANTS :

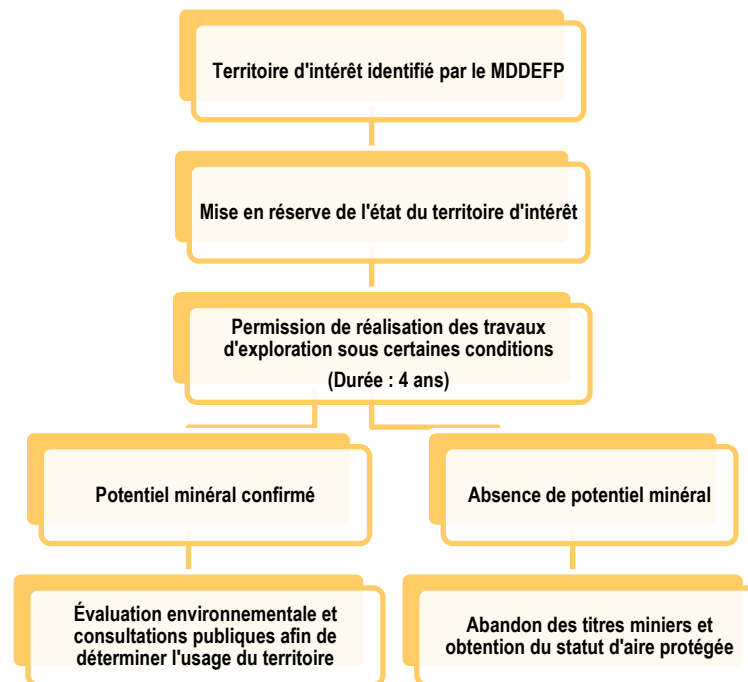
- *[...] CRÉATION DE PARCS OU D'AIRES PROTÉGÉES ;*
- *CLASSEMENT EN TANT QU'ÉCOSYSTÈME FORESTIER EXCEPTIONNEL EN VERTU DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE FORESTIER OU DÉSIGNATION DE REFUGES BIOLOGIQUES EN VERTU DE CETTE LOI ;*
- *CONSERVATION DE LA FLORE ET DE LA FAUNE ;*
- *PROTECTION DES ESKERS PRÉSENTANT UN POTENTIEL EN EAU POTABLE ;*
- *RESPECT DES AIRES DE PROTECTION ÉTABLIES EN VERTU DU RÈGLEMENT SUR LE CAPTAGE DES EAUX SOUTERRAINES (CHAPITRE Q-2, R. 6) ;*
- *PROTECTION DES TRAVAUX DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION EFFECTUÉS SUR LES AIRES D'ACCUMULATION EN VERTU DES ARTICLES 179 ET 193.*

Ainsi, la création d'aires protégées ou la protection de la biodiversité sont maintenant incluses dans la notion d'intérêt public. Cela constitue une avancée par rapport à la *Loi sur les mines* actuelle où seuls les parcs et les réserves écologiques étaient des aires protégées incluses dans la notion d'intérêt public (article 304). Toutefois, Nature Québec et la SNAP Québec recommandent de modifier l'article tel que suit (1^{er} alinéa, 5^e point) : *CRÉATION OU AGRANDISSEMENT DE PARCS OU D'AIRES PROTÉGÉES.*

UN CADRE FORMEL POUR L'UTILISATION DES RÉSERVES À L'ÉTAT

Les territoires d'intérêt, identifiés par le MDDEFP, pour la création d'aires protégées doivent être soustraits au jalonnement si le territoire n'est pas claimé ou si les titulaires de claims abandonnent ou ne renouvellent pas leurs droits. Dans le cas où des titres miniers sont présents, l'État devrait pouvoir révoquer, dans certains cas, tout titre minier se retrouvant dans une réserve à l'État pour des raisons d'intérêt public. Dans d'autres cas, l'État pourrait permettre aux détenteurs de titres miniers actifs de réaliser des activités d'exploration minière sous certaines conditions pour une durée maximale de 4 ans (non renouvelable) afin de confirmer ou non le potentiel minier de leurs claims.

Dans le cas où aucun potentiel minier n'est trouvé ou si aucun travail n'a été effectué, les droits miniers seront révoqués et le territoire peut intégrer l'aire protégée. Dans le cas contraire, une évaluation environnementale indépendante et des consultations publiques devraient être menées de façon à déterminer l'usage le plus approprié pour le territoire.



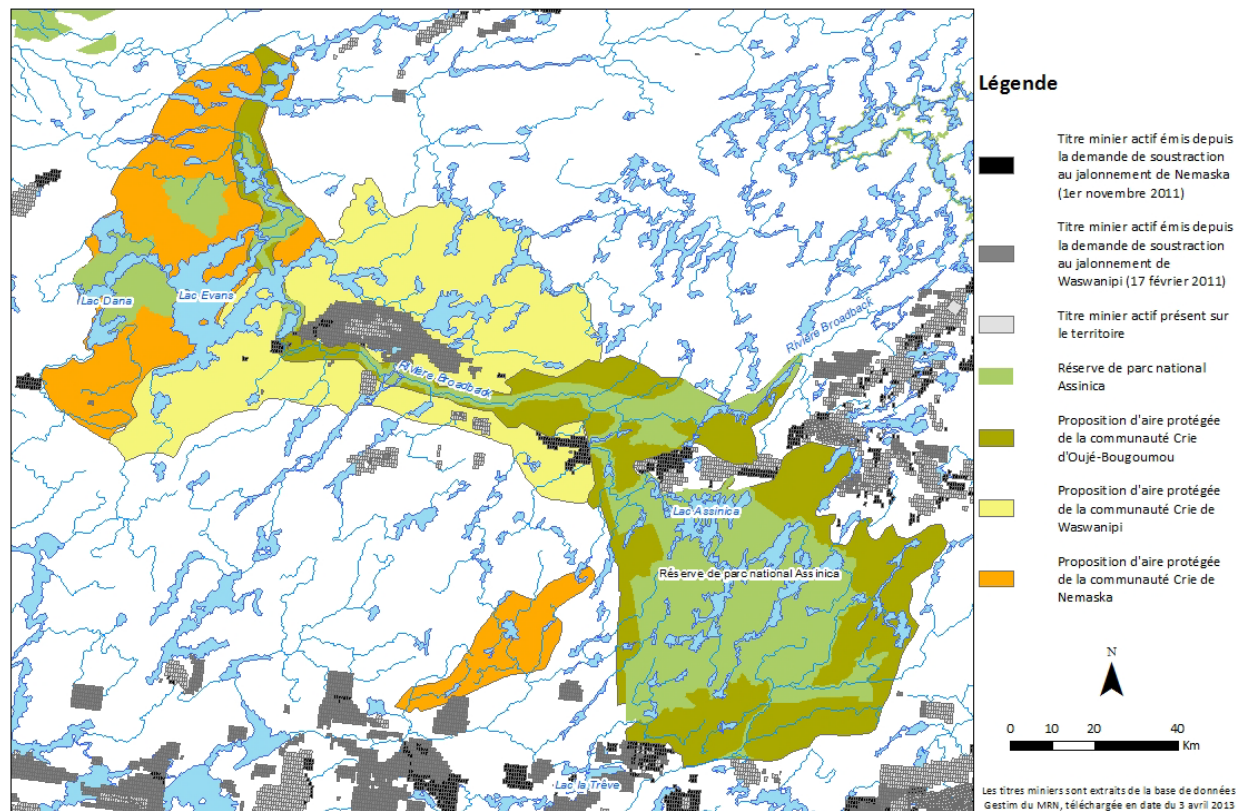
UNE VOLONTÉ POLITIQUE À AFFIRMER

Même si la possibilité d'ordonner la cessation des travaux, d'exproprier des claims ou de suspendre au jalonnement un territoire existe pour le ministre des Ressources naturelles, une question se pose : le MRN a-t-il la volonté politique de le faire ? Rien n'est moins sûr... La réserve à l'état est un outil qui pourrait être intéressant mais qui s'avère sous utilisé.

Dans le secteur de la vallée de la rivière Broadback et du lac Evans, environ 650 nouveaux claims ont été émis dans un secteur d'intérêt pour la protection du caribou forestier alors que les communautés crie ont demandé une soustraction au jalonnement de ce territoire en 2011.

Évolution des titres miniers suite aux propositions d'aires protégées sur le territoire Crie

Nature Québec
sensible à tous les milieux



Le projet de loi 43 est une occasion importante à saisir pour affirmer la volonté du ministère des Ressources naturelles à collaborer avec le MDDEFP pour contribuer à l'établissement d'un réseau d'aires protégées représentatif et efficace. Rappelons que les orientations stratégiques du Québec en matière d'aires protégées – Période 2011-2015 ont pour objectif d'atteindre 12 % d'aires protégées sur le territoire québécois d'ici 2015. Des orientations qui s'inscrivent comme une première étape vers la cible internationale de 17 % d'aires protégées d'ici 2020. Le MRN doit souscrire pleinement à ces objectifs et contribuer à l'atteinte des cibles fixées.

La *Stratégie minérale du Québec* contient dans son orientation visant à assurer un développement minéral respectueux de l'environnement l'objectif suivant : Protéger des territoires pour les générations futures – Appuyer la création d'aires protégées. Il faut aller plus loin et formaliser cet engagement dans la nouvelle *Loi sur les mines*.

Ainsi, Nature Québec et la SNAP Québec souhaitent que le préambule de la *Loi sur les mines* mentionne explicitement cette intention. Aussi, au-delà de cette loi, il sera nécessaire de mettre en place des directives, des politiques ou des processus transparents s'assurant d'une meilleure concertation entre le MRN, le MDDEFP et les communautés.



Nature Québec est un organisme national à but non lucratif (OBNL) qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources. Travaillant depuis 1981 au maintien de la diversité des espèces et des écosystèmes, Nature Québec souscrit aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dont il est membre.



La SNAP Québec est un organisme à but non lucratif exclusivement dédié à la protection de nos régions sauvages publiques, depuis 2001. Nous travaillons principalement à la création d'un véritable réseau d'aires protégées à travers la province, à la protection de la forêt boréale et à la bonne gestion des parcs et des aires protégées existants. Nous parvenons à nos buts par le biais de l'éducation et la sensibilisation, ainsi que par la coopération avec des organismes environnementaux, les Premières Nations, le gouvernement, l'industrie, les communautés locales et autres.