

Consultation sur le projet de loi n°43
Loi sur les mines

La position de la
Fédération des pourvoiries du Québec

Août 2013



PRÉSENTATION DE LA FPQ ET DE L'INDUSTRIE

La Fédération des pourvoiries du Québec

Créée en 1948, la Fédération des pourvoiries du Québec (FPQ) a pour mission principale de *Représenter et promouvoir l'intérêt collectif des membres dans une perspective de développement durable*. Elle compte environ 365 pourvoiries membres, représentant plus de 70% de l'offre disponible. Elle compte de plus sur un réseau de membres associés et de partenaires fidèles œuvrant dans plusieurs domaines d'activités. Le Conseil d'administration de la FPQ compte 18 membres, dont le président de chacune de ses 12 associations régionales de pourvoiries.

La FPQ fournit de l'emploi à une douzaine de personnes et offre des services spécialisés dans divers domaines, dont la foresterie, la commercialisation et le marketing, la comptabilité, le droit ainsi que l'aménagement et la gestion faunique.

Les pourvoiries

Les pourvoiries sont, au sens de la loi, des entreprises qui offrent, contre rémunération, de l'hébergement et des services ou équipements reliés à la pratique d'activités de chasse, de pêche ou de piégeage et elles sont établies sous l'autorité de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1).

Il y a environ 675 permis de pourvoirie en opération au Québec. Ensemble, elles constituent une industrie qui génère des retombées économiques directes et indirectes de plus de 210 millions de dollars annuellement et qui procure de l'emploi à plus de 3,000 personnes. Environ 425,000 personnes, dont 25% sont des non-résidents, utilisent chaque année les services d'une pourvoirie.

Il existe deux types de pourvoiries : les pourvoiries avec droits exclusifs (PADE) et les pourvoiries avec droits non-exclusifs (PDNE). Les premières opèrent sur terres publiques en vertu de leur permis de pourvoirie et d'un bail leur octroyant l'exclusivité des activités de chasse et de pêche sur un territoire donné, qui varie entre quelques dizaines et quelques centaines de kilomètres carrés¹. Les secondes sont situées en terres publiques ou en terres privées et opèrent en vertu de leur permis de pourvoirie uniquement. Les PDNE localisées sur les terres de l'État doivent obtenir du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) un bail de villégiature commerciale pour chacune de leurs unités d'hébergement.

Les droits octroyés aux pourvoyeurs d'offrir de manière commerciale des activités de chasse et de pêche sont souvent concurrent aux droits octroyés à d'autres intervenants sur les mêmes territoires. Il est donc essentiel qu'une harmonisation de ces droits soit favorisée afin que les activités de l'un et l'autre puissent se dérouler de la meilleure manière possible.

¹ À l'exception de l'île d'Anticosti, la superficie totale occupée par les PADEs équivaut à environ 1% de l'ensemble des terres du domaine de l'État.

L'offre d'activités disponibles en pourvoirie est en croissance constante depuis une quinzaine d'année. En vue de rentabiliser les opérations, plusieurs pourvoiries se spécialisent maintenant dans les activités destinées à satisfaire les familles, d'autres ajoutent des activités de plein air comme le canotage, le vélo de montagne, la raquette, etc.

Par ailleurs, le secteur de la pourvoirie constitue une part non-négligeable de l'industrie touristique du Québec. Il fait ainsi partie intégrante de deux des grandes expériences touristiques véhiculées par le ministère du Tourisme, soit la Villégiature et la Grande Nature. La clientèle qui fréquente ces territoires recherche avant tout la quiétude et un environnement de qualité. Il s'agit non seulement d'un constat logique, mais également démontré par des sondages menés auprès des clients.

C'est pourquoi une attention toute particulière doit être portée à la protection de l'intégrité du produit offert par les pourvoiries. Ce produit est offert d'une manière continue, année après année, et non pas concentrée sur une période fixe de quelques mois ou années. Les retombées économiques engendrées par les activités de pourvoiries sont donc durables et se traduisent notamment par le maintien d'un nombre d'emplois élevés, d'autant plus importants qu'ils sont offerts dans des régions rurales et/ou isolées.

Cette industrie repose aussi sur des entrepreneurs audacieux et visionnaires, qui investissent personnellement des centaines de milliers voire des millions de dollars dans des infrastructures pourtant localisées sur des terres qui ne leurs appartiennent pas. Il est essentiel que cette caractéristique particulièrement rébarbative soit compensée par une certitude minimale que la planification de leurs activités, donc de la rentabilisation de l'opération de pourvoirie, ne sera pas contrecarrée par l'exercice des droits d'un tiers, sans qu'une harmonisation de leurs exercices ne soit assurée.

La FPQ a participé en 2010 à la commission parlementaire portant sur le projet de loi n°79. Nous avons aussi présenté nos commentaires en 2011 à l'occasion de l'analyse du projet de loi no 14 *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*. Le présent document reprend plusieurs des éléments que nous avons portés à la connaissance des membres des commissions. Aucune des propositions que nous avons présentées à ces deux occasions ont été retenues. Nous réitérons qu'il est capital pour l'industrie de la pourvoirie au Québec qu'une plus grande considération soit accordée à la protection des activités de nos membres. Si le gouvernement du Québec souhaite vraiment une économie durable, qui tient compte des PME en régions et qui reconnaît aussi l'importance sociale de celles-ci, certains des amendements que nous suggérons au projet de loi sous étude doivent être acceptés.

A. RECONNAISSANCE D'UN STATUT PARTICULIER POUR LES POURVOIRIES À DROITS EXCLUSIFS (PADES)

Les pourvoiries possédant des droits exclusifs de chasse et de pêche offrent leurs activités sur des territoires dont la superficie varie d'une dizaine de kilomètres carrés à quelques centaines de kilomètres carrés. Toute personne qui désire y pêcher ou y chasser doit obtenir l'autorisation du détenteur du bail, sous peine d'amende. Cette caractéristique unique permet d'offrir à la clientèle la quiétude et la tranquillité dans un environnement naturel, éléments les plus recherchés dans un tel séjour. Il s'agit aussi d'un attrait majeur pour les personnes qui convoient essentiellement un séjour de villégiature en forêt.

Pour ces raisons, nous croyons que le projet de loi n° 43 doit être bonifié afin de tenir compte de l'importance de préserver l'intégrité du produit offert par les PADEs. Nous soumettons les commentaires suivants à ce sujet :

1) Utilisation des substances minérales de surface

L'article 7 du projet de loi se lit comme suit :

Le propriétaire du sol et le locataire d'une terre cédée, aliénée ou louée par l'État à des fins autres que minières depuis le 1^{er} janvier 1966 peut déplacer ou utiliser, sur le terrain qui fait l'objet de son droit, pour ses besoins domestiques, les substances minérales mentionnées à l'article 6.

Comme les PADEs possèdent un bail, non pas foncier mais bien sur l'exclusivité de la pratique des activités de chasse et de pêche, des précisions devraient être apportées à cet article, sous deux aspects. Premièrement, afin de préciser que le détenteur d'un bail de droits exclusifs de chasse et de pêche peut, à l'instar du locataire d'une terre, utiliser les substances minérales de substance pour les besoins de ses opérations, et deuxièmement afin de s'assurer que toute autre personne désirant utiliser les substances minérales de surface comprise sur le territoire de la PADE prenne en considération les propositions du pourvoyeur afin d'harmoniser leurs activités mutuelles.

Nous proposons ainsi l'ajout des deux paragraphes suivants à l'article 7 :

Il en est de même pour le détenteur d'un permis de pourvoirie locataire de droits exclusifs de chasse ou de pêche, dans la mesure où les substances minérales de surface sont utilisées exclusivement pour les besoins de ses opérations de pourvoirie et d'accès à celle-ci.

Toute personne désirant utiliser des substances minérales de surface se trouvant sur un territoire sous bail de droits exclusifs de chasse et de pêche loués à un détenteur de permis de pourvoirie doit conclure une entente avec ce dernier afin d'éviter tout conflit entre eux dans l'exercice de leurs activités respectives.

Les voies d'accès aux pourvoiries sont souvent entretenues par les pourvoyeurs eux-mêmes, à grands frais. Or, non seulement la clientèle de la pourvoirie, mais tout le monde peut utiliser ces chemins. C'est pourquoi nous demandons à ce que les pourvoiries puissent utiliser ces substances minérales de surface sans payer de redevance.

Cette demande est justifiée aussi par une question d'équité. En effet, nous comprenons mal que l'article 152 du projet de loi permette à un organisme sans but lucratif de bénéficier de la gratuité d'utilisation du sable, gravier et pierre pour la construction ou l'entretien d'un chemin – minier ou non – alors que la pourvoirie doit assumer l'ensemble des coûts.

2) Consultation préalable et entente avec le détenteur d'un bail de droits exclusifs de chasse et de pêche

Le Projet de loi n°14, présenté en 2011, prévoyait la tenue d'une consultation publique pour les projets d'exploitation minière. Nous avons manifesté notre accord avec un tel système. Bien que cette obligation ne se retrouve pas dans le projet de loi actuellement à l'étude, nous recommandons que le promoteur d'un projet minier soit dans l'obligation de conclure une entente avec la PADE sur le territoire de laquelle il entend faire de l'exploitation.

Le transport des matériaux, le dynamitage, le bruit des génératrices, la poussière et l'impact visuel sont tous des éléments qui peuvent affecter l'expérience vécue par la clientèle de la pourvoirie. Il est donc impératif que non seulement le pourvoyeur soit consulté, mais aussi que suite à cette consultation, le promoteur minier fasse état des mesures d'atténuation qu'il entend mettre de l'avant pour pallier à ces impacts.

Les articles 34 et 102 du projet de loi pourraient se prêter à l'introduction de ce concept. On y prévoit déjà que le ministre peut subordonner son autorisation relative aux travaux de jalonnement de même que la délivrance d'un bail minier à certaines conditions qu'il décide. Suite à la consultation auprès du pourvoyeur, il devrait identifier et intégrer des conditions qui, non seulement permettront d'éviter les conflits avec les autres utilisateurs du territoire, mais prévoient aussi un mécanisme de surveillance et des sanctions.

En effet, tant pour assurer le respect des conditions mentionnées à l'article 34 que celles éventuellement introduites dans un bail minier via l'article 102, un mécanisme de sanction devrait être mis en place, via une disposition du chapitre XII du projet de loi (dispositions

pénales). Par ailleurs, cette disposition devrait prévoir qu'en cas de manquement aux conditions imposées par le ministre, outre les sanctions prévues, le ministre peut ordonner au locataire de verser une compensation appropriée à toute personne ayant subi des dommages suite à ce non-respect.

3) Soustraction de certains territoires à l'exploitation minière

L'article 33 du projet de loi subordonne les travaux de jalonnement sur certains territoires à l'autorisation du ministre tandis que l'article 139 en énumère d'autres sur lesquels aucun bail minier ne peut être accordé.

Nous recommandons l'ajout des territoires de PADEs à ces deux articles, afin de s'assurer qu'aucun développement minier ne puisse s'effectuer sur ces territoires, sous réserve d'une autorisation expresse du pourvoyeur ou d'une entente négociée entre les parties.

4) Chemins miniers

La question des routes en forêt est importante pour les pourvoiries. Elles constituent des voies d'accès qui peuvent parfois être utiles parfois être nuisibles. Leur multiplication rend en effet le travail de surveillance plus difficile et onéreux pour les pourvoyeurs, qui sont responsable de la sécurité de leur client, du bon déroulement de leur séjour, mais aussi de la gestion faunique du territoire.

Nous croyons que, concernant la construction de chemins sur un territoire de PADE, une entente doit obligatoirement être conclue concernant le tracé de chemin le plus approprié pour limiter les conflits d'usage. À cet effet, nous proposons la disposition suivante, qui pourrait s'insérer à la suite de l'article 205:

Lorsque le chemin minier projeté traverse un territoire de pourvoirie à droits exclusifs de chasse et de pêche, le ministre s'assure que le détenteur du permis de pourvoirie concerné soit consulté en vue de minimiser les impacts sur les opérations de cette pourvoirie.

B. PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS PARTICULIERS DES POURVOIRIES LORS DE L'ÉMISSION DES PERMIS, AUTORISATIONS ET BAUX MINIERES

Tel qu'indiqué en début de texte, les pourvoies, qu'elles soient PADE ou PDNE, font partie intégrante de l'offre touristique du Québec. Elles constituent une vitrine de premier plan dans les démarches touristiques à l'étranger. L'intégrité du produit qu'elles ont à offrir doit en conséquence être préservée de la manière la plus complète qui soit.

Nous reprenons ainsi pour le compte des PDNEs, en les adaptant, les recommandations faites pour les PADES à l'égard des points 1), 2) et 4). Lorsque des activités minières d'exploration ou d'exploitation sont envisagées à proximité du lieu d'opération d'une PDNE, il faut obligatoirement que le pourvoyeur soit non seulement obligatoirement consulté, mais aussi que le projet ne puisse pas être autorisé si l'impact sur les activités du pourvoyeur est trop important. Il faut souligner que le « lieu d'opération » d'une pourvoirie peut être multiple. En effet, outre le site principal, où peut se situer le poste d'accueil, un ou des camps principaux de même qu'une auberge, plusieurs pourvoies possèdent des camps éloignés, i.e. à quelques kilomètres du camp site principal.

La rentabilité d'une entreprise de pourvoirie est déjà sujette, comme une bonne part de l'industrie touristique, aux aléas de la météo, du contexte économique, du prix des énergies, etc. Les impacts que peuvent engendrer l'exploration et l'exploitation minière sur les activités de pourvoirie peuvent constituer ce qui fera la différence entre la rentabilité et le déficit de celle-ci, allant même jusqu'à la fermeture d'entreprises.

C. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec poursuit une démarche visant à alléger le fardeau administratif et réglementaire qui s'applique notamment aux petites et moyennes entreprises. La FPQ a participé activement à cette démarche en proposant divers allègements dans différents domaines. Le projet de loi n° 43 prévoit, à l'article 152, que le ministre peut, dans le cas d'un locataire de bail minier, n'exiger qu'un seul rapport annuel indiquant la quantité de substances qu'il a extrait.

Outre la possibilité d'utiliser sans frais gravier, sable et pierre pour la construction et l'entretien des chemins situés en terres publiques, nous demandons que les pourvoies qui utilisent ces matériaux puissent ne produire qu'un seul rapport annuel, même si elles ne détiennent pas un bail minier.

Nous reprenons ici intégralement la recommandation déjà faite le 28 mai 2008 au ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec (Direction de l'allègement réglementaire et administratif) :

« Les pourvoyeurs situés en forêt publiques utilisent principalement les chemins développés par l'industrie forestière au fil des ans. Dans la plupart des cas, une fois les coupes terminées, la charge de l'entretien de ceux-ci revient au pourvoyeur. Les coûts sont très importants et ils ne peuvent imposer de frais aux autres utilisateurs pour l'utilisation de ces chemins. Par ailleurs, en vertu de la Loi sur les mines et des règlements correspondants, des frais lui sont imposés pour l'utilisation du gravier requis pour l'entretien des chemins et des autorisations doivent être demandés pour l'utilisation de cette matière. Il nous semble que puisque le pourvoyeur s'acquitte déjà de l'entretien de ces chemins publics, une exemption des coûts de ce gravier serait appropriée, d'autant plus que deux autres réseaux opérant essentiellement dans le même champ d'activités, soit les réserves fauniques et les zecs, ne paient aucune redevance pour cette matière. Enfin, l'imposition de quatre rapports annuels pour l'utilisation du gravier pourrait être substituée par un ajout au rapport annuel du pourvoyeur mentionné au paragraphe précédent, qui préciserait la quantité de gravier prélevée et les fins auxquelles ce gravier a été utilisé. »

Le rapport annuel du pourvoyeur mentionné à la dernière phrase est un rapport imposé par le *Règlement sur les pourvoyeurs de chasse et de pêche*. Il doit être complété au plus tard le 31 janvier de chaque année et est remis au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

D. AUTRES CONSIDÉRATIONS

Plusieurs des modifications prévues actuellement ou recommandées dans le présent document touchent les nouveaux projets miniers. Par ailleurs, plusieurs sites miniers sont actuellement en opération de manière plus ou moins intensive. Le Loi prévoit qu'un bail minier a une durée de 20 ans, renouvelable pour 10 ans notamment si le détenteur du bail démontre qu'il y a eu de l'exploitation pendant au moins 2 ans sur les 10 dernières années. Théoriquement donc, plus de quinze années pourraient s'écouler sans que des travaux n'aient lieu avant de pouvoir déterminer si un site continuera d'être exploité ou non. Cette situation peut potentiellement causer certains problèmes majeurs à l'industrie touristique.

Par exemple, en Outaouais, une mine de cuivre et de nickel a été exploitée pendant un certain nombre d'année avant que les travaux cessent. Cette mine est située au cœur même d'une PADE. À l'époque de l'exploitation, certains accommodements avaient été accordés au pourvoyeur. Au moment de la suspension des activités, il y a une quinzaine d'années, certains bassins de rétention ont été remblayés de même qu'un secteur contaminé. Ainsi, à chaque année à la fonte des neiges, des écoulements jaunâtres visibles à différents endroits se retrouvent dans le lac à proximité du site. En fait ce lac se trouve à l'endroit où se situait la mine à ciel ouvert. La contamination est par la suite retrouvée dans les plans d'eau en aval, jusque dans les rivières avoisinantes. Des travaux ont eu lieu il y a quelques années puis ont cessé. Il est probable que les travaux n'aient été effectués que pour permettre le renouvellement du bail minier. Si dans quelques années, le détenteur du bail minier décide de reprendre les opérations,

le lac en question pourrait donc être vidé à nouveau de son contenu, remettant ainsi en circulation les contaminants qui se seront déposés au fond. De plus, la pourvoirie ayant développé ses activités jusqu'en périphérie de la mine, elle devra retrancher une certaine partie de ses profits à cause des impacts de la reprise des activités minières.

Cet exemple de la mine de cuivre-nickel soulève une question importante. Les mesures d'exclusions d'exploitation minière sur les sites de PADE ou à proximité des PDNE sont selon nous clairement applicables lorsqu'il est question de substances minérales de surface comme le sable ou le gravier. Qu'en est-il des autres substances minérales?

À l'heure où les besoins en métaux divers comme le nickel, l'or ou l'uranium reprennent de la vigueur dans le monde, il apparaîtrait futile d'exclure tous travaux miniers pour ces substances sur les territoires des pourvoiries. Cependant, l'exploration devrait obligatoirement tenir compte des besoins impératifs de la pourvoirie en place et tenter de l'accommoder le mieux possible. Il y a quelques années, une compagnie minière a fait de l'exploration pour de l'uranium sur le territoire d'une PADE de la Côte-Nord. Les forages avaient lieu sur les rives d'un lac de la pourvoirie. Sur la rive opposée, la pourvoirie offrait en location des chalets pour les pêcheurs. Non seulement la pourvoirie n'a pu louer aucun de ces chalets à cause du bruit des forages mais de plus, la compagnie minière a construit elle-même des camps pour son personnel au lieu de louer ceux de la pourvoirie. Il aurait été facile de compenser en partie les pertes du pourvoyeur en utilisant les infrastructures en place. Cet exemple illustre le manque de considération accordée aux autres utilisateurs déjà en place.

Si l'exploration engendre une exploitation, à ce moment, il sera requis que des mesures de compensation, de réparation ou d'indemnisation soient prévues pour la pourvoirie. En effet, de telles exploitations seront souvent d'une envergure telle que l'opération d'une pourvoirie ne serait plus économiquement viable.
