



MÉMOIRE

SUR LE PROJET DE LOI N° 43

LOI SUR LES MINES

Présenté à la

COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES,
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

11 septembre 2013

Table des matières

PRESENTATION	3
INTRODUCTION	5
I ENQUETE SUR LES EFFECTIFS D'ENCADREMENT DU SECTEUR MINIER	7
A) <i>Contexte de l'enquête</i>	<i>7</i>
B) <i>Méthodologie.....</i>	<i>8</i>
II ENCADRER L'ACTIVITE ECONOMIQUE DES MINIERES : A LA RECHERCHE D'UNE EXPERTISE	9
A) <i>Techniciens en ressources minérales</i>	<i>9</i>
B) <i>Inspecteurs en environnement et en processus d'inspection</i>	<i>12</i>
C) <i>Enquêteurs en matières frauduleuses</i>	<i>14</i>
D) <i>L'encadrement environnemental du secteur minier</i>	<i>15</i>
III LA GESTION DU RISQUE	19
CONCLUSION.....	23
ANNEXE I — LISTE DES LOIS, REGLEMENTS, DIRECTIVES ET GUIDES S'APPLIQUANT AU DOMAINE MINIER.....	25

Présentation

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 42 000 personnes. La majorité de celles-ci travaillent dans la fonction publique du Québec et occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de 30 organisations parapubliques, c'est-à-dire dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

Le SFPQ offre également des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres est la défense de leurs conditions de travail et la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

Le SFPQ est membre de la *Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine* depuis plusieurs années, et c'est à travers cette coalition qu'il s'exprime sur le dossier très délicat des mines. Le Syndicat appuie donc le mémoire présenté par la Coalition devant cette commission parlementaire.

Cependant, à titre de représentant des travailleurs et travailleuses œuvrant dans le secteur des mines au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et au ministère des Ressources naturelles (MRN), le SFPQ désire intervenir sur cet aspect particulier. Cet avis présentera donc la position du Syndicat concernant les effectifs attirés à l'encadrement gouvernemental du secteur minier, et ce, à l'aide d'une enquête effectuée à l'interne.

L'avis tentera également de démontrer que l'approche de la gestion des risques adoptée par le gouvernement du Québec doit s'appuyer sur l'utilisation d'un personnel expert en évaluation, en inspection, en surveillance, et ce, en nombre suffisant pour faire face aux défis spécifiques du secteur minier : dangers de contamination de l'environnement, impacts méconnus sur la santé des citoyens qui vivent à proximité, cycles économiques particuliers du secteur minier primaire, mécanisation entraînant une diminution des emplois en extraction – ce qui occasionne des impacts négatifs sur les économies régionales où se trouvent les mines –, évitement ou évasion fiscale de compagnies minières qui sapent le système de redevances pour les collectivités où se trouvent les mines, prédominance du droit minier sur tous les autres usages du territoire québécois, etc. Bref, les défis ne manquent pas.

I Enquête sur les effectifs d'encadrement du secteur minier

A) Contexte de l'enquête

À l'automne 2011, l'auteur-compositeur-interprète-producteur-co-réalisateur Richard Desjardins et son ami cinéaste Robert Monderie ont dévoilé un documentaire explosif sur l'exploitation minière. *Trou story*, « dont le sujet est la gestion douteuse de l'industrie minière du Québec par l'industrie privée en collaboration avec le gouvernement »¹, révèle les tragédies environnementales passées et potentielles qui viennent avec l'activité minière.

À cette occasion, le SFPQ s'est intéressé à la question de l'encadrement gouvernemental de ce secteur, surtout que des informations circulaient à l'effet qu'il n'y avait que quatre ou cinq fonctionnaires pour s'occuper du secteur minier dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue.

C'est ainsi qu'en janvier 2012, le SFPQ a dévoilé les résultats d'une enquête quantitative et géographique sur le personnel qui œuvre directement auprès des entreprises minières. Deux constats sont tombés, accablants :

- ▶ En plein territoire minier, l'État n'a pratiquement pas de représentants sur place ;
- ▶ Les inspections environnementales des minières sont faites selon les principes de la gestion du risque qui comporte plusieurs volets d'auto-inspection.

Les résultats de cette enquête ont été largement rendus publics, suffisamment pour obliger le MDDEFP à annoncer, dans les mois suivants, l'embauche de 38 ressources humaines additionnelles et la création d'un bureau gouvernemental à Chapais.

Aujourd'hui, devant le désir de la ministre de modifier la Loi sur les mines à travers son projet de loi n° 43, le SFPQ a décidé de poursuivre son enquête sur

¹ Wikipédia, l'encyclopédie libre, http://fr.wikipedia.org/wiki/Richard_Desjardins, consulté le 12 juillet 2013

l'encadrement gouvernemental du secteur minier avec une mise à jour des données, un an plus tard. Ce faisant, le SFPQ souhaite valider l'impact de cette dénonciation dans la pratique quotidienne des deux ministères responsables de l'encadrement du secteur minier, soit le MDDEFP et le MRN.

B) Méthodologie

Les données présentées dans cette enquête sont extraites des listes de cotisantes et de cotisants du SFPQ.

En 2011, les résultats initiaux étaient à ce point surprenants qu'ils ont amené le SFPQ à confirmer ces chiffres auprès de deux autres sources : les ministères concernés (MDDEFP et MRN) ainsi que les responsables syndicaux du SFPQ, ce qui explique les légères variations.

Les données de l'enquête de 2011 ont été recueillies en octobre 2011 tandis que, pour la présente mise à jour, les données datent de novembre 2012. Seules les trois régions où se concentre la majorité de l'activité minière au Québec ont été étudiées.

II Encadrer l'activité économique des minières : à la recherche d'une expertise

Avec 23 mines actives², 37 projets miniers de développement et de mise en valeur et des centaines de sites d'exploration minière, l'activité minière connaît une augmentation fulgurante depuis quelques années au Québec.

Pourtant, l'expertise gouvernementale en ressources minérales est rarissime et ne suit pas l'évolution du « boum minier », ni d'un point de vue quantitatif, ni d'un point de vue géographique.

A) Techniciens en ressources minérales

Ainsi, du côté du ministère des Ressources naturelles, qui s'occupe de la gestion des droits miniers, des redevances minières et de l'importante question de la restauration des sites miniers après l'exploitation, on constate que les spécialistes sont une denrée rare au Québec, et qu'ils sont quasiment absents du territoire minier.

MINE EN PRODUCTION

Site où l'on exploite un gisement de substances minérales (minéraux métalliques et non métalliques).

PROJET MINIER DE DEVELOPPEMENT

Étape où l'on assiste à la construction des installations minières et au début de la production.

PROJET MINIER DE MISE EN VALEUR

Étape qui se subdivise en quatre sous-étapes qui vont de la définition du gîte à tonnage évalué en vertu de la norme 43-101 de l'Institut canadien des mines (ICM) jusqu'à la conclusion de l'étude de faisabilité, en passant par la définition des paramètres techniques (ingénierie) et des paramètres économiques.³

² MRN, *Mines actives*, Juillet 2013

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/mines/mines-actives.pdf>

³ Activités minières – Région de Lanaudière, Glossaire.

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/mines/act-min-lanaudiere.pdf>

NOMBRE DE TECHNICIENS EN RESSOURCES MINÉRALES ⁴		
Ressources naturelles du Québec		
	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	3	4
Côte-Nord	0	0
Nord-du-Québec	1	1
...
Total au Québec	Entre 15 et 17	18

Au MRN, ministère responsable de l'activité minière sous son enjeu « économique », un technicien temporaire en ressources minérales a été ajouté entre 2011 et 2012. Et, selon les données du SFPQ, cette personne travaillerait au Témiscamingue, où il n'y avait personne l'an dernier.

D'autre part, sur la Côte-Nord, la situation demeure tout aussi désolante en 2012, puisqu'on n'y retrouve encore aucun technicien en ressources minérales. Pourtant, l'activité minière y grouille, engendrant même l'apparition de problèmes socio-économiques liés au développement économique très rapide de la région : hausse fulgurante des coûts des produits de base, diminution de l'activité des entreprises manufacturières et pertes d'emplois dans ces secteurs, difficulté d'attraction des travailleurs dans les services de base, etc. Ces problèmes, souvent désignés sous le vocable du « syndrome hollandais »⁶, semblent pourtant ne pas être discutés ni pris en charge d'aucune façon par l'État.

EXEMPLE DES RESPONSABILITÉS DES TECHNICIENS EN RESSOURCES MINÉRALES⁵ :

1. Inventorier les ressources minérales;
2. Réaliser les études techniques nécessaires aux octrois et aux renouvellements des titres / droits de mine;
 - Procéder à l'examen technique des requêtes relatives à l'approbation de l'emplacement des haldes à déchets et de toute autre installation minière ; effectuer des analyses et, s'il y a lieu, des vérifications sur le terrain; prélever des échantillons des effluents des haldes à déchets ;
 - S'assurer de l'application de la réglementation relative aux eaux souterraines;
3. Participer à l'inspection des mines et ce, à l'intérieur d'un cadre de travail généralement déterminé par des géologues, des ingénieurs ou d'autres scientifiques.

⁴ Selon les listes de membres du SFPQ

⁵ Conseil du trésor, *Recueil des politiques de gestion*, vol. 3, ch. 2, suj. 1, pce 70

⁶ « ... concept économique apparu dans les années 1970 faisant référence à l'effondrement du secteur manufacturier hollandais [...] [et voulant...] que l'exploitation rapide des ressources naturelles hausse la valeur

Du côté du MDDEFP, la situation est encore plus désastreuse, puisqu'il ne reste qu'un seul technicien en ressources minérales dans tout le ministère, alors que l'industrie minière comporte un risque important en matière de pollution et de contamination de l'environnement...

NOMBRE DE TECHNICIENS EN RESSOURCES MINÉRALES ⁷ Développement durable, Environnement, Faune et Parcs		
	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	0	0
Côte-Nord	0	0
Nord-du-Québec	0	0
...
Total au Québec	1	1

Le SFPQ craint que, lors du départ de cet employé (pour sa retraite ou autre), ce corps d'emploi disparaîtra de manière permanente dans le MDDEFP pour se fondre dans celui d'inspecteur en environnement généraliste, c'est-à-dire qui œuvre autant dans le secteur municipal, industriel, forestier, minier ou autre.

Pour le SFPQ, la dangerosité de l'industrie minière, combinée à l'impact immense – voire permanent – des incidents environnementaux de cette industrie, commande une connaissance technique et géologique importante pour mener à bien l'encadrement gouvernemental et l'inspection environnementale.

- **LE TECHNICIEN EN RESSOURCES MINÉRALES** seconde les personnes compétentes afin de faire observer les règlements concernant la salubrité et la sécurité du travail dans les mines et les carrières ;
- Il visite les endroits de travail ;
- Il inspecte l'équipement et vérifie les conditions de travail ;
- Il vérifie les concentrations de poussière de l'air ambiant ;
- Il vérifie si la ventilation est satisfaisante et adéquate dans les ouvrages souterrains ;
- Il mesure l'intensité du bruit dans les lieux de travail et fait les recommandations appropriées pour corriger les anomalies constatées.⁸

de la monnaie locale et affecte les manufacturiers qui peuvent moins facilement vendre leurs biens ».

[<http://www.ledevoir.com/politique/quebec/351237/le-canada-souffre-veritablement-du-syndrome-hollandais-selon-l-institut-pembina>]

⁷ Selon les listes de membres du SFPQ

⁸ Conseil du trésor, *op.cit.*

B) Inspecteurs en environnement et en processus d'inspection

Les inspecteurs en environnement et en processus d'inspection interviennent dans une multitude de dossiers, pas seulement dans le secteur minier. D'ailleurs, ce sont des *techniciens en eau et assainissement* qui assument cette fonction au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). C'est donc sans surprise qu'on constate que, pour mesurer la pollution, les techniciens en eau et assainissement du MDDEFP utilisent des indicateurs aquatiques : matières en suspension dans l'eau, concentration de métaux dans l'eau et contaminants dans la chair des poissons.

Depuis 2003, le nombre d'inspecteurs en environnement et en processus d'inspection a grandement fluctué (entre 293 et 324, soit 10,5%) :

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INSPECTEURS EN ENVIRONNEMENT ET EN PROCESSUS D'INSPECTION Développement durable, Environnement, Faune et Parcs									
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
301	306.5	296.5	299	303.5	308.3	324.3	318.8	293	302

À la suite d'une dénonciation du SFPQ, au début de l'année 2012, le MDDEFP avait annoncé, en mai 2012, l'embauche de 38 nouveaux effectifs pour le Plan Nord, laissant planer l'impression que ce serait du personnel attiré au contrôle environnemental.

Or, après plusieurs démarches pour clarifier ces embauches, le SFPQ a appris que seulement 11 postes sur les 38 annoncés ont été comblés par du personnel de bureau et des techniciens, alors que les 27 autres postes étaient réservés au personnel professionnel ou aux ingénieurs, bien peu présents sur le terrain minier⁹.

POSTES COMBLÉS PAR DU PERSONNEL DE BUREAU ET TECHNICIENS :

- 1 technicien de laboratoire
- 2 techniciens en arts appliqués et graphiques
- 2 enquêteurs en matière frauduleuse
- 1 agent de secrétariat
- 1 technicien en administration
- 4 techniciens en eau et assainissement (Inspecteurs en environnement et en processus d'inspection)¹⁰

⁹ D'ailleurs, de ces 38 « nouveaux » postes, 19 étaient en réalité des dotations pour départs à la retraite.

De plus, ces annonces ont été faites alors que le bureau de la Société du Plan Nord devait être mis sur pied avec du personnel « neuf ».

« L'ajout de 15 nouvelles ressources en région sur le territoire du Plan Nord, dont quatre à Chapais, permettra de préserver toute la rigueur requise dans le traitement des demandes d'autorisation environnementale et d'expertise technique, qui seront plus nombreuses au cours des prochaines années. Nous serons également en mesure de renforcer la surveillance en territoire nordique et de veiller de façon encore plus efficace au respect des règles environnementales », a conclu le ministre.¹¹

Évidemment, il est positif de constater la légère hausse des inspecteurs en environnement, tout comme la création d'un bureau régional du MDDEFP à Chapais en avril 2012, mais le SFPQ déplore que, malgré les déclarations du ministre de l'époque, monsieur Pierre Arcand, l'enquête du SFPQ¹² démontre qu'aucun inspecteur en environnement n'était présent dans la région du Nord-du-Québec et que la situation n'avait changé ni sur la Côte-Nord ni en Abitibi-Témiscamingue à la fin de l'année 2012. **Pourtant, c'est plus de 90 % des projets miniers qui se retrouvent sur ces territoires.**

NOMBRE DE TECHNICIENS EN EAUX ET ASSAINISSEMENT Développement durable, Environnement, Faune et Parcs		
	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	Entre 12 et 16	14
Côte-Nord	Entre 13 et 19	13
Nord-du-Québec	0	0
...
Total au Québec	293	302

¹⁰ Deux personnes au bureau de Chapais et deux autres au bureau de Baie-Comeau.

¹¹ MDDEFP, Communiqué de presse, *Pierre Arcand annonce la création d'un bureau régional à Chapais*, 29-04-2012. <http://mddep.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2077>

¹² Les données utilisées dans cet avis sont les listes de membres du SFPQ. Elles diffèrent des listes des ministères puisque le SFPQ est toujours prévenu plus tard des mouvements ou embauches de personnel. Cependant, entre le moment des annonces du gouvernement – avril-mai 2012 – et le moment de cette cueillette des données – novembre 2012 –, l'information n'est pas parvenue au Syndicat.

C) Enquêteurs en matières frauduleuses

Les enquêteurs en matières frauduleuses effectuent des enquêtes sur toute matière se rapportant aux cas présumés d'infraction, de fraude ou de malversation commis à l'encontre de la législation et de la réglementation en vigueur dans les ministères et organismes concernés.

Les tableaux suivants illustrent bien les limites du pouvoir de poursuite du gouvernement en matière environnementale, surtout si on garde en tête que ces enquêteurs œuvrent dans tous les domaines du ministère des ressources naturelles : Forêts, Mines, Territoire et Énergie.

NOMBRE D'ENQUÊTEURS EN MATIÈRES FRAUDULEUSES Ressources naturelles du Québec		
	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	1 ou 2	0
Côte-Nord	1	1
Nord-du-Québec	1 ou 2	1
...
Total au Québec	17 ou 18	15

NOMBRE D'ENQUÊTEURS EN MATIÈRES FRAUDULEUSES Développement durable, Environnement, Faune et Parcs		
	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	0 ou 1 ¹³	0
Côte-Nord	1	2
Nord-du-Québec	0	0
...
Total au Québec	21	23¹⁴

EXEMPLE DES RESPONSABILITÉS DES ENQUÊTEURS EN MATIÈRES FRAUDULEUSES :

- Étudier le bien-fondé des plaintes ou des dénonciations reçues ;
- Dresser un plan d'enquête détaillé ;
- Rechercher les informations pertinentes à l'aide des données disponibles ;
- Conduire des entrevues et des interrogatoires ;
- Assermenter les témoins et recueillir les témoignages ;
- Procéder à des perquisitions et saisir tous documents, livres comptables ou autres pièces justificatives ;
- Établir les contacts nécessaires auprès des corps policiers ;
- Élaborer la preuve après analyse des témoignages et des faits constatés ;
- Rédiger un rapport complet des versions et des faits recueillis ;
- Faire les recommandations appropriées ;
- Assister les procureurs et les conseillers juridiques dans la préparation des causes de poursuites et témoigner devant les tribunaux, au besoin.¹⁵

¹³ Il semble qu'un agent de conservation de la faune, en prêt de service, occupait le poste.

¹⁴ Les deux enquêteurs supplémentaires se trouvent l'un dans la Capitale-Nationale et l'autre sur la Côte-Nord.

Avec une industrie aussi dangereuse et polluante que celle des mines, on pourrait s'attendre à de nombreuses infractions et amendes, selon le principe du pollueur-payeur... Cependant, en 2010 (dernier bilan disponible¹⁵), une seule entreprise minière a fait l'objet d'une enquête et des poursuites ont été intentées contre deux établissements fautifs à la suite d'enquêtes débutées en 2008 et en 2009. De ces dernières, seule une entreprise a reçu une amende... de 18 000 \$!¹⁶ Peut-on réellement parler d'un contrôle gouvernemental ou de mesures dissuasives suffisamment contraignantes pour agir comme agent de prévention des mauvais comportements ?

D) L'encadrement environnemental du secteur minier

C'est à la fin des années 90, dans son document *Vision stratégique: les choix stratégiques 1996-1998*, que le ministère de l'Environnement et de la Faune propose d'alléger et de réduire le cadre législatif et réglementaire. Il suggère de mettre de l'avant de nouveaux outils de gestion, notamment des «ententes négociées» avec les entreprises ou les associations.

« Forcé de trouver de nouvelles façons de contrôler la pollution de l'environnement dans une perspective de compressions budgétaires, le gouvernement du Québec, par exemple, croit que la délégation sous la forme d'autocontrôle apparaît pleinement réalisable, avantageuse et efficace avec l'audit environnemental comme outil de gestion. »¹⁷

Aujourd'hui, au Québec, l'encadrement législatif de l'activité minière est assuré à l'aide de six lois, une quinzaine de règlements, deux politiques-cadres, deux directives, ainsi que plusieurs guides¹⁸.

¹⁵ MDDEFP, *Bilan annuel de conformité environnementale – Les effluents liquides du secteur minier*, 2010, http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu_ind/bilans/mines2010/bilan2010.pdf

¹⁶ *Ibidem*, page 27

¹⁷ Gouvernement du Québec, ministère de l'Environnement et de la Faune, *Vision stratégique : 2. Les choix stratégiques 1996-1998*, Sainte-Foy, 1996, p. 14, cité par Élisabeth Giroux, « L'entreprise et l'audit environnemental : perspectives de développement national et international dans les secteurs de l'environnement et du commerce », *Les Cahiers de droit*, vol. 38, n° 1, mars 1997, p. 71-118. [<http://www.erudit.org/revue/cd/1997/v38/n1/043433ar.pdf>].

¹⁸ Voir la liste complète à l'Annexe I

« La Directive 019 sur l'industrie minière est l'outil couramment utilisé pour l'analyse des projets miniers exigeant la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement [...], pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement [...] et pour les projets situés sur le territoire de la Convention de la Baie James et du Nord québécois couverts par le chapitre II de la Loi. »¹⁹

Bien qu'elle comporte une section sur la pollution sonore et une autre sur les vibrations et le bruit lors d'un sautage, les différents rapports mensuels et annuels environnementaux du ministère n'en tiennent pas compte. L'entreprise doit simplement s'auto-surveiller à ce niveau et conserver un registre de ses relevés pendant deux ans.

D'ailleurs, une directive n'a pas la même force qu'une loi ou un règlement. Elle édicte comment les choses devraient être faites, mais elle ne comporte pas de mesures dissuasives ou réparatrices en cas de non-conformité.

Alors qu'arrive-t-il aux entreprises lorsqu'elles ne se conforment pas aux paramètres de pollution qui leur ont été consentis sur leur certificat d'autorisation ?

« En règle générale, lorsque le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) constate un dépassement des exigences fixées pour une entreprise, il demande des explications à ce sujet. Le cas échéant, un avis de non-conformité est remis à l'entreprise minière et des correctifs appropriés sont exigés. »²⁰

Pour faire ce constat, le MDDEFP se fie à un système d'auto déclaration des minières. Ainsi, depuis juillet 2010 :

« Le Système de suivi environnemental est utilisé [...] par les entreprises minières pour la transmission électronique des données environnementales réglementaires provinciales. Ce système informatique est un « guichet unique » qui permet aux entreprises d'effectuer la gestion et l'exploitation des données réglementaires, le suivi de

¹⁹ MDDEP, *Directive 019 sur l'industrie minière*, mars 2012, p. iii
http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

²⁰ MDDEFP, *Bilan annuel 2010*, op. cit., p. I
[\[http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu_ind/bilans/mines2010/bilan2010.pdf\]](http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu_ind/bilans/mines2010/bilan2010.pdf)

Sinon, les inspecteurs du Centre de contrôle environnemental du Québec du ministère enquêtent uniquement à la suite de plaintes, généralement en provenance de citoyens.

Avant 2011, seuls les enquêteurs en matières frauduleuses du gouvernement pouvaient émettre des constats d'infraction environnementale à une entreprise. Ils devaient alors se rendre sur place après un signalement, enquêter, recueillir les preuves et déposer un dossier auprès du ministère de la Justice qui, de son côté, déterminait s'il entamait des poursuites. Depuis 2011, les enquêteurs en matières frauduleuses peuvent émettre des constats d'infraction sans attendre après un juge.

Maintenant, plusieurs catégories de travailleurs et de travailleuses peuvent sanctionner les infractions à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ou à ses règlements, notamment : les inspecteurs ou les enquêteurs du Centre de contrôle environnemental du Québec du MDDEFP, les agents de protection de la faune, les contrôleurs routiers de la Société de l'assurance automobile du Québec ou encore les policiers de la Sûreté du Québec.

Finalement, le développement durable prescrit que l'on doit tenir compte des impacts humains et sociaux lorsqu'on évalue un projet, et ce, au même titre que les impacts économiques et environnementaux.

La question de l'impact des minières sur la santé des gens est l'affaire d'inspecteurs en hygiène publique au gouvernement du Québec. Or, ce corps d'emploi est en voie de disparition ! Pour les populations qui vivent avec une mine en milieu urbain — comme c'est le cas des gens de Malartic —, cela laisse bien peu de recours pour être entendu sur les enjeux de santé directement reliés à la cohabitation avec une mine.

²¹ MDDEP, *Rapport annuel de gestion 2010-2011*, p. 41
[http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/rapports_annuels/rapport2010-2011.pdf]

NOMBRE D'INSPECTEURS EN HYGIENE PUBLIQUE
Développement durable, Environnement, Faune et Parcs

	2011	2012
Abitibi-Témiscamingue	0	0
Côte-Nord	0	0
Nord-du-Québec	0	0
...
Total au Québec	1	1

III La gestion du risque

Le terme *gestion du risque* a d'abord été introduit dans le secteur des assurances, puis dans le secteur financier avant d'être étendu à toute la gestion publique. Dans le vocabulaire financier, elle a pour but « *de créer un cadre de référence aux entreprises afin d'affronter efficacement le risque et l'incertitude.* »²² Le gouvernement du Québec définit ainsi la **gestion intégrée du risque** : « *gestion qui repose sur une approche globale et continue du risque de toute nature, à tous les échelons de l'organisation* ». ²³ Et pour le gouvernement fédéral, elle « *est un élément fondamental d'une saine gestion publique* ». ²⁴

Mais avant l'apparition du terme dans le jargon gouvernemental, on parlait plutôt de *niveau de risque négligeable* et de *niveau de risque acceptable*. Ainsi, en 2002²⁵, pour le ministère de l'Environnement, le concept de risque, et plus particulièrement celui du niveau de risque acceptable, était difficile à cerner, puisqu'il variait selon les situations et la perception des individus. Également, comme les notions de niveau de risque négligeable et acceptable variaient aussi selon le type d'effet considéré, on pouvait accepter la probabilité d'occurrence d'un *effet mineur* comme étant négligeable ou acceptable à un niveau plus élevé que la probabilité d'occurrence d'un effet majeur (ex : le risque d'apparition de taches sur les dents causées par l'ingestion de fluorure vs le risque d'apparition d'un cancer du palais). Et, étant donné la difficulté à généraliser et à circonscrire la notion de risque acceptable, la

²² Georges Dionne, *Gestion des risques: histoire, définition et critique*. Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise, la logistique et le transport, Janvier 2013, p. 8

²³ Office québécois de la langue française, consulté le 17 juillet 2013
http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie_risque/gestion_integree_risque.html

²⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Guide de gestion intégrée du risque*, 2010. Consulté le 16 juillet 2013 http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/rm-gr/guides/girm-ggir01-fra.asp#toc2_2

²⁵ Gouvernement du Québec, ministère de l'Environnement, *Critères de qualité de l'air – Cadre d'application et de détermination*, Mai 2002
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/air/criteres/cadre.pdf>

détermination d'une limite supérieure du risque acceptable se faisait nécessairement au cas par cas, et substance par substance²⁶.

Ainsi, on estimait qu'un risque pouvait être considéré comme *acceptable*, même s'il était supérieur au niveau de risque négligeable, mais à la condition qu'il ne dépasse pas les niveaux de risques – environnementaux ou autres – auxquels la population était normalement exposée dans la vie courante, et que ce risque était clairement communiqué à la population. On concevait également que ce risque additionnel devait être compensé par des avantages (emploi, élévation du niveau de vie ou autre) et être accepté par une grande majorité de la population. ²⁷

C'est autour des années 2010 que le gouvernement s'est aperçu que « le développement cloisonné de la gestion des risques par secteur d'activité [...] permet difficilement aux décideurs d'avoir un portrait d'ensemble, de tenir compte des effets croisés entre les risques et de prendre les bonnes décisions. »²⁸ D'où le développement de nouveaux référentiels concernant la gestion *intégrée* des risques.

ÉVOLUTION DE LA NOTION DE RISQUE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION DES RISQUES ²⁹				
Conception du risque	Aspects considérés	Stratégie de traitement du risque	Acteur de premier plan	Méthode
Danger ± probable	Gravité des conséquences	Éliminer les dangers	Intervenant	Contrôle
Probabilité qu'un événement cause des dommages	Gravité des conséquences Probabilité d'occurrence	Réduire la probabilité d'occurrence	Concepteur	Analyse
Effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs	Gravité des conséquences Probabilité d'occurrence Acceptabilité	Maîtriser l'effet sur l'atteinte des objectifs en prenant de bonnes décisions	Décideur	Arbitrage

²⁶ *Ibidem*, p. 8

²⁷ *Idem*

²⁸ AQESSS – Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, *La gestion des risques dans le réseau de la santé et des services sociaux*, Document préparé par Louis Rocheleau, collaboration de M^e Sonia Amziane, Juin 2010, p.4

²⁹ *Ibidem*, p. 5

L'évolution de la notion de « risque » présentée dans le tableau précédent est intéressante car cette théorisation illustre bien l'évolution du concept d'acceptabilité ou rejet d'un risque qui, dans tout le débat qui entoure les mines, se réduit bien souvent sur la place publique à la notion d'acceptabilité sociale. Or, comment les citoyens québécois, qu'ils vivent ou non en territoire minier, peuvent-ils déterminer si les risques inhérents à l'exploitation minière, telle qu'elle est pratiquée actuellement, sont acceptables ? Le tableau précédent est clair là-dessus : selon la théorie de la gestion du risque, ce sont les décideurs qui doivent le déterminer, pas les citoyens !

Ceci expliquant peut-être cela, il devient alors plus clair de comprendre pourquoi le débat public entourant les mines (et les ressources naturelles en général) donne l'impression d'être bloqué entre promoteurs et opposants. En ne discutant que de risques, les uns et les autres peuvent arguer que leur analyse est la bonne pour établir ce qui est acceptable ou ce qui ne l'est pas. Pendant ce temps, sur le plan environnemental, on a depuis longtemps accepté de gérer le risque plutôt que de tenter de l'éradiquer au maximum. C'est ainsi que le MDDEP affirme lui-même qu'il contrôle la qualité des données que les entreprises lui transmettent en matière de conformité environnementale plutôt que de lui-même faire des tests de conformité :

« Le MDDEFP réalise chaque année un programme de contrôle de la qualité des données d'autosurveillance pour le secteur minier. Ce programme prévoit la vérification, à l'aide de tests sur la truite arc-en-ciel et sur la daphnie, de la toxicité aiguë des effluents finaux d'un certain nombre d'entreprises minières. [...] Dans un second volet [...], ce programme comprend, en outre, la vérification de l'échantillonnage des effluents, de même que la validation des données d'autosurveillance et la vérification des équipements de mesure du débit et du PH d'environ 10 % des entreprises minières en exploitation. »³⁰

Il est pratiquement impossible de connaître l'efficacité d'un tel système d'autoévaluation environnementale puisqu'on ne sait pas ce qu'on ignore. Car en matière de contamination de l'air, de l'eau et de la santé des personnes, plusieurs incidents ou accidents environnementaux sont invisibles jusqu'à ce qu'il soit trop tard, c'est-à-dire lorsque visuellement on peut voir des effets sur l'eau, les animaux, la flore, l'air et les humains. En territoire minier québécois, où très peu de gens – voire

³⁰ MDDEFP, Bilan annuel 2010, *op.cit.*, p. 23

personne – vivent, comment saura-t-on s’il y a déversement, contamination ou accident ? Qui nous le dira sinon les représentantes et représentants de l’État mandatés pour s’assurer du respect des règles ?

Pour le SFPQ, il est clair que ce système d’auto-inspection et d’enquête après plainte est inacceptable dans le domaine minier. On en veut pour preuve les propres chiffres du MDDEP :

« Au Québec, la région de l’Abitibi-Témiscamingue est celle qui est la plus affectée par l’acidification qui origine des activités de l’industrie minière. Parmi les 437 lacs visités à ce jour, 23,6 % sont acides et 29,7 % sont en transition.

En ce qui concerne la contamination de la chair de poisson par le mercure, la norme pour la consommation humaine de 0,5 mg/kg est dépassée dans 84 % et 96 % des dorés de moyenne et grande taille ainsi que dans 66 % et 96 % des brochets de moyenne et grande taille. » ³¹

³¹ MDDEFP, *Portrait régional de l’eau – Abitibi-Témiscamingue*, Mise à jour de juillet 2000.
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/regions/region08/08-abitibi.htm#3>

Conclusion

Les lois, les règlements et cahiers de charge les mieux rédigés, les plus peaufinés, ne valent rien si personne ne s'occupe de les faire respecter.

C'est simple – simplet diront certains – mais c'est le cœur du problème en matière d'encadrement du secteur minier. Les fonctionnaires sont trop rares et leur expertise quitte l'État, avec la disparition de certains corps d'emploi spécialisés. Mais les politiques de gestion des ressources humaines du gouvernement sont également en cause. D'ailleurs, sur ce sujet, il est intéressant de lire les propos du MDDEP en 2009 :

« À court et à moyen terme, les nombreux départs à la retraite au Ministère constitueront un défi de taille à relever. Au cours des cinq prochaines années, ces départs sont estimés à plus de 410, ce qui correspond à 24 % de l'effectif actuel. Ces départs massifs à la retraite vont représenter une perte nette d'expertise pour le Ministère. »³²

Cette diminution d'expertise, surtout lorsqu'elle est combinée à la gestion du risque comme méthode de contrôle environnemental, ne peut que nous conduire à une catastrophe... Lorsque ce sera le cas, dira-t-on simplement : *On aurait donc dû...* ? Les exemples québécois des dernières années, avec des effondrements de bâtiments et de viaducs, de même que l'exemple très récent du déraillement de train à Lac-Mégantic, deux secteurs où on applique la gestion du risque et l'auto-inspection comme bases de travail dans la fonction publique, n'ont-ils pas démontré la gravité des conséquences qu'on encourt ?

³² MDDEP. *Planification stratégique 2009-2014*, p. 16.
[<http://www.mddep.gouv.qc.ca/ministere/plan-strategique>]

Annexe I – Liste des lois, règlements, directives et guides s’appliquant au domaine minier

LOIS

1. Loi sur la qualité de l’environnement
2. Loi sur les espèces menacées ou vulnérables
3. Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune
4. Loi sur les mines
5. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
6. Loi sur les réserves écologiques

RÈGLEMENTS

1. Règlement sur les attestations d’assainissement en milieu industriel
2. Règlement relatif à l’application de la Loi sur la qualité de l’environnement
3. Règlement sur le captage des eaux souterraines
4. Règlement sur les carrières et sablières
5. Règlement sur les conditions sanitaires des campements industriels ou autres
6. Règlement sur les déchets solides
7. Règlement sur l’eau potable
8. Règlement sur l’entreposage des pneus hors d’usage
9. Règlement sur l’évaluation et l’examen des impacts sur l’environnement
10. Règlement sur l’évacuation et le traitement des eaux usées de résidences isolées
11. Règlement sur les habitats fauniques
12. Règlement sur les matières dangereuses
13. Règlement sur les produits pétroliers, MRNF
14. Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains
15. Règlement sur la qualité de l’atmosphère

POLITIQUES

1. Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (décret 103-96)
2. Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés

DIRECTIVE

1. Directive pour la réalisation d’une étude d’impact sur l’environnement d’un projet minier
2. Directive 019 sur l’industrie minière

GUIDES

1. Guide de bonnes pratiques pour la gestion des matériaux de démantèlement
2. Guide de classification des eaux souterraines du Québec
3. Guide de détermination d’aires d’alimentation et de protection de captage d’eau souterraine
4. Guide d’échantillonnage à des fins d’analyse environnementale, CEAEQ
5. Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec, MRNF
6. Guide pour l’étude des technologies conventionnelles de traitement des eaux usées d’origine domestique
7. Guide de valorisation des matières résiduelles inorganiques non dangereuses de source industrielle comme matériau de construction