

MÉMOIRE DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**À L'INTENTION DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES
PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET
DE LOI NO 43 (LOI SUR LES MINES)**

SEPTEMBRE 2013

Préparé par
Alexandre Desjardins, LL.M., avocat

© 2013
Centre québécois du droit de l'environnement
454, avenue Laurier
Montréal, Québec, Canada
H2J 1E7
Téléphone: (514) 272-2666 poste 26
Courriel: info@cqde.org
Site internet: www.cqde.org

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	IV
INTRODUCTION	1
COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 43 (LOI SUR LES MINES)	2
PRÉAMBULE ET OBJET DE LA LOI (ARTICLE 16)	3
AVIS SUR L'INSCRIPTION ET L'EXPLORATION D'UN CLAIM (ARTICLE 74)	3
DEMANDE DE BAIL MINIER (ARTICLE 102)	4
COMITÉ DE SUIVI (ARTICLE 104)	4
ENTENTE CONCLUE AVEC LA COMMUNAUTÉ (ARTICLE 123)	5
ACCÈS À L'INFORMATION (ARTICLE 163)	6
GARANTIES FINANCIÈRES ET LA RESTAURATION (ARTICLE 182)	6
POUVOIR D'EXPROPRIATION (ARTICLE 198)	7
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (ARTICLES 251 À 253)	7
SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PÉNALES (ARTICLES 229 ET 267 À 277)	8
GAZ ET PÉTROLE	8
CONCLUSION	9

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») a été fondé en 1989. Depuis près de 25 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »¹

Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du Code civil du Québec, en matière de troubles de voisinage². Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec, la Cour du Québec et la Cour suprême confirme la vocation de notre

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

² *Ciment du Saint-Laurent c. Barette*, audition le 27 mars 2008; Coram: La juge en Chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron

³ *Environnement Canada c. Barette*, audition le 25 mars 2008; Coram: La juge en Chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron

organisme en droit québécois de l'environnement.

Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Mission

Le Centre québécois du droit de l'environnement, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au coeur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

Vision

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont:

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation

INTRODUCTION

C'est avec beaucoup d'intérêt que le CQDE a pris connaissance du projet de loi n° 43: *Loi sur les mines*. Le Centre est activement impliqué dans le dossier des mines au Québec depuis plusieurs années. Certains administrateurs du CQDE sont d'ailleurs intervenus à plusieurs occasions au sujet du régime minier québécois.

Le CQDE s'intéresse particulièrement aux impacts sur les communautés locales des nuisances engendrées par l'exploitation minière en territoire habité. Cette problématique est à notre avis fondamentale, car dans le régime minier actuel, les citoyens confrontés à un projet minier, que ce soit au stade de l'exploration ou de l'exploitation, sont des victimes dont le seul tort est d'être propriétaire d'un immeuble situé sur un gisement minier. Le CQDE entend donc profiter de la présente commission parlementaire pour non seulement proposer ses commentaires sur les différents enjeux soulevés par le projet de loi n° 43, mais aussi sur cet aspect particulier.

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 43 (LOI SUR LES MINES)

Le CQDE constate que le projet de loi n° 43 reprend certaines des modifications proposées dans le projet de loi no 79³, de 2009, le projet de loi n° 14⁴ de 2011, et le projet de loi n° 197⁵ de 2012, lesquels n'ont pas été adoptés. D'entrée de jeu, mentionnons que le CQDE estime que le projet de loi n° 43 propose à notre avis certaines améliorations intéressantes au régime minier actuel.

Nous croyons toutefois que ce projet de loi devrait être modifié afin de mieux tenir compte des principes de développement durable, particulièrement en ce qui concerne l'impact des activités minières sur les citoyens. Notre organisme estime que bien que la réforme de la *Loi sur les mines* ne puisse plus attendre, certaines modifications devraient être apportées au projet de loi n° 43 pour combler certaines lacunes actuelles, ainsi que pour permettre la mise en place subséquente d'un cadre complet et contraignant de négociation et de suivi d'ententes visant à assurer le respect des droits des citoyens confrontés à des projets miniers sur leur territoire.

Le CQDE propose des commentaires les aspects suivants du projet de loi n° 43: l'objet et les dispositions interprétatives de la loi, les mesures de consultation du public et des communautés autochtones, l'évaluation environnementale des projets, les comités de suivi, les mesures d'accès à l'information, les garanties financières et de la restauration, le pouvoir d'expropriation, l'aménagement du territoire, les sanctions administratives et pénales, ainsi que les dispositions relatives au gaz et au pétrole.

³ P.L. 79, *Loi modifiant la Loi sur les mines*, 1ère sess., 39^e lég., Québec, 2009.

⁴ P.L. 14, *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*, 2e sess., 39^e lég., Québec, 2011.

⁵ P.L. 197, *Loi sur la création d'emploi et de richesse par le développement durable de l'activité minière*, 1ère sess., 40^e lég., Québec, 2012.

PRÉAMBULE ET OBJET DE LA LOI (ARTICLE 16)

Tout comme le projet de loi n° 14, le projet de loi n° 43 propose l'ajout de quelques considérants en introduction à la *Loi sur les mines*. Par souci de cohésion législative, le CQDE estime que ces considérants devraient faire directement référence à la *Loi sur le développement durable* et aux 16 principes qui y sont prévus. À notre avis, cette référence s'impose d'autant plus dans le cadre de l'exploitation de ressources naturelles non-renouvelables.

Le projet de loi n° 43 propose un objet modifié pour la *Loi sur les mines*, en ajoutant notamment deux paragraphes sur l'exploitation qui doit se faire au bénéfice des générations futures, et le développement d'une expertise québécoise. Le CQDE salue ces modifications, particulièrement celle concernant l'exploitation au bénéfice des générations futures. Nous estimons toutefois qu'une référence explicite devrait être faite à la *Loi sur le développement durable*.

AVIS SUR L'INSCRIPTION ET L'EXPLORATION D'UN CLAIM (ARTICLE 74)

L'article 74 du projet de loi n° 43 propose de nouvelles obligations d'information et de transparence pour le titulaire de droits miniers. Ce dernier serait maintenant contraint, au moins 90 jours avant d'entamer des travaux d'exploration, d'en informer la municipalité concernée, et dans les 60 jours de l'inscription d'un claim, d'en aviser le propriétaire des droits de surface.

Le CQDE juge que ces nouvelles dispositions sont un pas dans la bonne direction. Toutefois nous estimons que le projet de loi n° 43 devrait aller plus loin que de simplement contraindre le titulaire d'un droit minier d'aviser le propriétaire concerné. À notre avis, l'accès à des territoires privés pour y effectuer des travaux d'exploration devrait obligatoirement faire l'objet d'une entente écrite entre le propriétaire foncier et l'entreprise minière, et cette entente devrait être encadrée législativement, c'est-à-dire prévoir certaines clauses obligatoires et en interdire d'autres, à la manière d'un bail de logement. Un accompagnement juridique devrait aussi être offert au propriétaire foncier pour la négociation de cette entente.

D'autre part, le CQDE tient à souligner que l'application du régime québécois de « free mining » sur les territoires autochtones soulève plusieurs questions au regard de l'obligation de consultation du gouvernement. Dans un jugement de décembre 2012⁶, la Cour suprême du Yukon a estimé que l'enregistrement d'un claim dans le régime minier du Yukon, lequel s'apparente au régime québécois, déclenche l'obligation de consultation des nations autochtones.

L'insuffisance du régime québécois de « free mining » au chapitre des consultations des

⁶ *Ross River Dena Council v Government of Yukon*, 2012 YKCA 14.

communautés autochtones a déjà été soulignée auparavant⁷. Le CQDE estime que le projet de loi n° 43 devrait être modifié pour tenir compte de cette situation.

DEMANDE DE BAIL MINIER (ARTICLE 102)

Le projet de loi n° 43 soumettrait tous les projets miniers à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de la *L.q.e.* Par ailleurs, aucun bail minier ne pourrait être octroyé avant qu'un projet ne soit autorisé en vertu de ce régime.

Le CQDE salue cette modification essentielle, car tous les projets miniers, peu importe leur ampleur, sont susceptibles d'avoir d'importants impacts sur l'environnement. Le Centre tient par ailleurs à souligner que cette mesure ne nécessite pas l'adoption d'une loi, avec toutes les étapes procédurales que cela implique. S'agissant d'une modification au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, le gouvernement pourrait effectuer cette modification sans qu'il soit nécessaire de mener à bien le complexe processus d'adoption d'une loi.

Par ailleurs, nous estimons essentiel que l'expansion d'un projet après son autorisation soit aussi soumise au régime d'autorisation des articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

COMITÉ DE SUIVI (ARTICLE 104)

L'article 104 du projet de loi n° 43 contraint le locataire d'un bail minier à mettre en place un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques.

Le CQDE n'est pas contre l'idée d'un comité de suivi dont le mandat serait de nature économique, c'est-à-dire de favoriser les retombées économiques locales. Toutefois, notre organisme est d'avis que la loi devrait aussi et surtout prévoir la création de comités de suivi dont la vocation serait plutôt de nature sociale et environnementale. La composition, tout comme le mandat de ces comités, devraient être distincts car ceux-ci ont des objectifs qui diffèrent.

Par ailleurs, afin d'assurer le bon fonctionnement des comités, le CQDE estime que les règlements d'application du projet de loi n° 43 devraient prévoir les modalités de création et de fonctionnement de ces comités, dont un mécanisme de financement à la charge du titulaire de droit minier, mais indépendant de celui-ci. À titre d'exemple à ce sujet, il pourrait être prévu qu'un certain pourcentage de la valeur de la garantie financière pour la restauration de la mine, ou

⁷ À ce sujet, voir notamment : Sophie Thériault, « Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones », (2010) 6 *JSDLP* 217.

un pourcentage de la valeur brute des minéraux à extraire soit dédié au comité de suivi. Nous estimons qu'une assise légale est essentielle au bon fonctionnement de ces comités.

ENTENTE CONCLUE AVEC LA COMMUNAUTÉ (ARTICLE 123)

L'article 123 prévoit la transmission au ministre de « toute entente conclue avec la communauté ». Le CQDE se réjouit de l'intérêt du gouvernement pour ce type d'entente, mais nous croyons que le projet de loi devrait être bonifié à cet égard. En effet, les relations entre l'exploitant minier et les communautés locales qui peuvent subir les nuisances de l'exploitation minière en milieu habité sont une importante problématique auquel l'actuel projet de loi n'offre que des réponses insuffisantes.

Le CQDE estime que le régime minier québécois devrait encadrer la négociation et la conclusion d'ententes pour les activités d'exploration minière sur des terres privées, pour guider les négociations visant à l'acquisition des propriétés par l'exploitant minier lors de la mise en place d'un projet, ainsi que pour encadrer les nuisances engendrées par un projet lors de la période d'exploitation. L'objectif fondamental de ces ententes serait de rétablir l'équilibre des forces entre les parties et d'assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens. Nous estimons d'autant plus que ces ententes sont susceptibles de faciliter l'acceptation et l'implantation des projets miniers car elles permettraient de fixer à l'avance certains paramètres d'un projet qui ne le sont actuellement pas.

La législation minière, à l'image des articles 1892 à 2000 du *Code civil du Québec* relatives au bail de logement, devrait prévoir certaines dispositions obligatoires et en interdire d'autres, tout en laissant ouverte la négociation de certains autres paramètres de ces ententes.

À notre avis, le projet de loi n° 43 devrait être bonifié pour prévoir l'ajout d'un pouvoir réglementaire qui permettrait la mise en place subséquente d'un cadre contraignant de négociation et de suivi d'ententes visant à assurer le respect des droits des citoyens confrontés à des projets miniers sur leur territoire. D'autant plus que le langage réglementaire nous semble plus approprié pour ce type de mécanisme.

ACCÈS À L'INFORMATION (ARTICLE 163)

Le CQDE tient à souligner les importantes avancées au chapitre de l'accès à l'information environnementale proposées par le projet de loi n° 43. Il s'agit d'un enjeu important pour notre organisme, car nous estimons qu'il existe de graves lacunes en matière d'accès à l'information environnementale au Québec⁸.

Le projet de loi n° 43 rendrait publics « tous les documents et les renseignements obtenus des titulaires de droits miniers par le ministre aux fins d'application de la présente loi ». Toutefois, les modalités d'accès de ces documents ne sont pas précisées, si ce n'est que « [l]e ministre rend publics ces documents et renseignements de la manière qui lui convient ».

Le CQDE est d'avis que le projet de loi n° 43 devrait prévoir la mise en place d'un registre convivial et accessible via internet qui permettrait d'obtenir directement une version numérique des documents. Le registre de l'article 118.5 de la *L.q.e.* devrait à cet égard servir d'exemple à ne pas suivre.

De plus, ce registre devrait colliger à un seul endroit les informations relatives aux travaux d'exploration en cours, aux sites miniers abandonnés, et aux données à caractère environnemental relatives au projet.

GARANTIES FINANCIÈRES ET LA RESTAURATION (ARTICLE 182)

Le CQDE est favorable aux modifications apportées par le projet de loi concernant la garantie exigée pour les coûts de restauration. Nous espérons que si appliquées correctement, ces dispositions permettront d'éviter que l'État québécois se trouve responsable de passifs environnementaux supplémentaires relatifs à l'exploitation minière.

Toutefois, notre organisme souhaite rappeler que le gouvernement est actuellement responsable de la restauration de plus de 600 sites miniers, représentant un coût de près de 1 milliard de dollars. La mise en place d'un « fonds de restauration des sites miniers », financé à même une redevance spéciale, permettrait de réduire ce lourd fardeau économique injustement porté par les contribuables québécois. Nous notons d'ailleurs à ce sujet que l'article 260 (48^o) du projet de loi n° 43 donne au ministre le pouvoir de « fixer le montant de la contribution du titulaire de bail minier qui servira à la restauration des sites miniers abandonnés ».

⁸ À ce sujet, voir notamment le mémoire du CQDE déposé devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale dans le cadre de la Consultation générale sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, 30 mars 2013, en ligne : <<http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2009/08/Memoire-CQDE-Rapport-quinquennal-CAI-2013-04-23.pdf>>, page consultée le 16 août 2013.

POUVOIR D'EXPROPRIATION (ARTICLE 198)

Le CQDE est favorable au retrait du droit d'expropriation au stade de l'exploration pour les titulaires de droit minier. Nous estimons en effet que le pouvoir d'expropriation à cette étape offre aux entreprises un avantage indu dans le cadre des négociations avec les propriétaires fonciers pour l'accès à leur propriété.

Quant aux honoraires professionnels pour la négociation d'une entente en cas d'acquisition ou de déplacement d'un immeuble familial, le CQDE prend note de l'avancée proposée par le projet de loi à ce sujet, mais il demeure à notre avis que ce mécanisme est insuffisant et devrait être bonifié. D'une part l'acquisition ou le déplacement d'immeubles en vue de l'exploitation minière devrait être régi par une entente préalable entre la communauté et l'entreprise minière. Ce mécanisme, qui devrait assurer une réparation adéquate et intégrale des coûts occasionnés par un déplacement, permettrait d'éviter de nombreuses problématiques reliées à l'implantation d'industries minières en territoire habité.

Mentionnons par ailleurs qu'à notre avis, ce ne sont pas seulement les propriétaires d'immeubles familiaux qui devraient pouvoir obtenir une aide financière pour « des services professionnels nécessaires à la négociation de cette entente », mais bien toutes les personnes qui seraient touchées par une acquisition rendue nécessaire par la mise en place d'un projet minier (locataires, propriétaires d'immeubles commerciaux et industriels, etc.)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (ARTICLES 251 À 253)

Nous constatons que le mécanisme mis de l'avant par le projet de loi n° 43 au chapitre de l'aménagement du territoire propose, comme mis de l'avant par le principe de subsidiarité de la *Loi sur le développement durable*⁹, de permettre aux autorités régionales d'exercer un certain contrôle sur les activités minières qui ont lieu sur leur territoire. Toutefois, nous estimons que le pouvoir dévolu au ministre des Ressources naturelles de « demander des modifications à un schéma en vigueur afin de revoir la délimitation de tout territoire incompatible avec l'activité minière ou compatible à certaines conditions avec l'activité minière au sens des articles 251 et 252 de la *Loi sur les mines* » (art. 280) devrait être retiré, car celui-ci nous apparaît superfétatoire eu égard au cadre d'adoption des schémas d'aménagement, à plus forte raison si ce pouvoir n'est pas encadré par des balises claires.

⁹ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6 g): « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ».

SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PÉNALES (ARTICLES 229 ET 267 À 277)

De l'avis du Centre, la mise à jour apportée aux sanctions pénales de la *Loi sur les mines* est adéquate. Nous saluons notamment la possibilité pour le ministre de révoquer un droit minier existant si son titulaire a été déclaré coupable d'une infraction à la *Loi sur les mines* au cours des cinq années précédentes. À notre avis, cette possibilité de révocation devrait aussi s'appliquer à des infractions aux lois et normes environnementales.

GAZ ET PÉTROLE

Au chapitre du gaz et du pétrole, le projet de loi n° 43 maintiendrait les dispositions relatives à l'exploration et à l'exploitation gazière et pétrolière. Notre organisme est conscient qu'il peut être difficile de mener conjointement deux importantes réformes en matière de ressources naturelles, mais notre organisme souhaite partager son inquiétude face à la possibilité que le secteur du gaz et du pétrole au Québec demeure « emprisonné » dans l'ancienne loi, alors que le Québec a plus que jamais besoin d'un cadre d'exploration et d'exploitation du gaz et du pétrole digne du 21^e siècle.

CONCLUSION

En conclusion, le CQDE souhaite souligner l'urgence de « sortir » de l'ancien régime minier. Un troisième essai infructueux à cet égard serait un dur échec, non seulement pour la protection de l'environnement et le respect des droits des citoyens, mais pour l'ensemble du Québec, qui aspire à une société plus juste et respectueuse du développement durable.

Par ailleurs, le CQDE rappelle à nouveau l'importance de la mise en place d'un cadre complet et contraignant de négociation et de suivi d'ententes visant à assurer le respect des droits des citoyens confrontés à des projets miniers sur leur territoire. Il va sans dire que notre organisme est intéressé et disposé à poursuivre son travail à ce chapitre, conjointement avec le gouvernement, les communautés concernées ainsi que les entreprises minières.