

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

**PAR L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK**

**Commentaires et recommandations  
sur le projet de loi n° 43, Loi sur les mines**

Le 30 septembre 2013

## **Administration régionale Kativik**

L'Administration régionale Kativik (ARK) est un organisme non ethnique qui a été créé en 1978 suivant la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Conformément à la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., c. V-6.1), appelée Loi Kativik, l'ARK exerce sa compétence dans la région Kativik. D'une superficie de quelque 500 200 km<sup>2</sup>, la région Kativik inclut le territoire du Québec situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle, à l'exclusion des terres des catégories IA et IB attribuées aux Cris de la communauté de Whapmagoostui. La région Kativik comprend 14 communautés et sa population totale est d'environ 12 000 résidents. L'ARK est une municipalité à l'égard de toute partie du territoire qui est un territoire non organisé (Loi Kativik, art. 244).

Les mandats confiés à l'ARK dans la Loi Kativik ou dans le cadre d'ententes conclues avec les gouvernements portent notamment sur les domaines suivants : affaires municipales et régionales, transport, communications, services policiers et sécurité civile, emploi et formation de la main-d'œuvre, assistance technique aux villages nordiques, sports et loisirs, services de garde à l'enfance, aménagement du territoire, protection de l'environnement, développement et gestion de parcs, soutien aux chasseurs, pêcheurs et piégeurs de subsistance et protection de la faune.

En 2003, en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1), l'ARK a été désignée Conférence régionale des élus pour la région Kativik (art. 21.5). Les conférences régionales des élus sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional pour le territoire ou la communauté qu'elles représentent.

## **Introduction**

L'ARK reconnaît et encourage le développement minier qui est un moteur du développement économique régional et provincial. Cependant, l'ARK insiste pour que le développement minier soit en équilibre avec la protection et la conservation de l'environnement. À cet effet, l'ARK et les communautés de la région Kativik ont travaillé de concert avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), afin de déterminer des territoires pour lesquels la conservation est la priorité tels que les aires essentielles de subsistance, les sites archéologiques et les lieux de sépulture, ainsi que les aires protégées existantes et projetées. En dehors de ces territoires, le développement minier ou autre type de développement sera considéré dans une optique de développement durable et favorable à l'économie.

Dans l'ensemble, l'ARK note dans le projet de loi n° 43 des améliorations par rapport à la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1) actuellement en vigueur, dont le resserrement de certaines exigences vis-à-vis de l'environnement, de la consultation publique, des règles d'attribution d'un bail minier,

de même que la mise sur pied d'un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques.

Néanmoins, l'ARK est d'avis que le projet de loi n° 43 ne tient pas suffisamment compte des lois, règlements et ententes applicables à la région Kativik. L'une de nos préoccupations majeures est la facilité et la rapidité avec lesquelles les claims miniers peuvent être obtenus, comparativement au processus requis dans le but de protéger un territoire. Il est de notre avis que l'octroi de claims miniers devrait être effectué dans l'optique d'un développement durable et en tenant compte de la planification territoriale de l'ARK qui délimite les territoires incompatibles avec les activités minières. L'ARK demande que soit formé un comité de suivi de l'environnement et du milieu social dès l'amorce d'un projet minier. Elle tient aussi à participer au suivi et à la surveillance des activités minières et des infrastructures, à l'examen du plan de réaménagement et de restauration ainsi qu'aux inspections des sites.

### **Commentaires généraux et recommandations**

Puisque la région Kativik n'est pas incluse dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1), plusieurs dispositions du projet de loi n° 43 ne s'y appliquent pas. Bien que le projet de loi n° 43 (art. 284) s'applique sous réserve de la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec (L.R.Q., c. R-13.1) et de la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois (L.R.Q., c. C-67), il devrait tenir compte des particularités juridiques de la région Kativik, dont :

- L'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Entente Sanarrutik).

L'Entente Sanarrutik, conclue entre l'ARK, la Société Makivik et le gouvernement du Québec, mentionne notamment ce qui suit (art. 2.3) :

« Si des projets d'exploitation minière sont entrepris, le Québec s'engage à encourager et à faciliter la signature d'accords entre Makivik et les compagnies minières concernant les mesures remédiatrices et leur suivi, les arrangements financiers, l'embauche et les contrats.

Le développement minier sur le territoire du Nunavik sera assujéti aux régimes de protection environnementale et sociale applicables stipulé[s] à l'annexe 1 du chapitre 23 de la CBJNQ. »

- La Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (L.R.Q., c. V-6.1).

L'article 244 de la Loi définit l'ARK comme une municipalité à l'égard de toute partie du territoire qui est un territoire non organisé dans la région Kativik.

- La Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (L.R.Q., c. M-22.1).

L'article 21.5 de la Loi désigne l'ARK comme Conférence régionale des élus pour la région Kativik.

**Recommandation 1** : Bien que le projet de loi n° 43 fasse référence à la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec et à la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois, il devrait tenir compte des autres lois et règlements en vigueur dans la région Kativik et des ententes intervenues entre l'ARK, la Société Makivik et le gouvernement du Québec. Le projet de loi n°43 devrait être modifié de façon à clarifier le cadre juridique applicable à la région Kativik.

Le Québec a adopté sa stratégie minérale en 2009. Lors de la consultation qui a eu lieu en 2007, l'ARK avait transmis un avis au ministre des Ressources naturelles et de la Faune de l'époque lui faisant part de ses préoccupations majeures, qui sont encore les mêmes aujourd'hui, soit l'environnement, l'utilisation des terres, les possibilités d'emploi, ainsi que le développement économique. Malheureusement, le projet de loi n° 43 ne répond pas adéquatement à ces préoccupations.

Le projet de loi n° 43 devrait tenir compte du fait que l'ARK a le mandat de l'aménagement du territoire pour la région Kativik. À cet effet, l'ARK a produit, seule ou en collaboration avec des partenaires ou des ministères provinciaux, et après consultations auprès des communautés de la région Kativik, des publications en lien avec la planification et le développement de son territoire dans une optique de développement durable :

- *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik (1998).*
- *Planification des aires protégées au Nunavik (2013).*
- *Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (lequel sera soumis en janvier 2014 au ministère des Ressources naturelles, MRN).*
- *Agir ensemble pour protéger la faune et ses habitats, et pour promouvoir l'exploitation sans déprédation des ressources fauniques au Nunavik. Plan de protection quinquennal 2010-2015 (2010).*

Le *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik* a été adopté par l'ARK en 1998. Le Plan directeur énonce les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire au sein de la région Kativik. Il a été approuvé, conformément à la loi, par le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. L'ARK travaille actuellement à l'élaboration de règlements d'application (règlements de zonage) du Plan directeur.

Dans l'optique d'une gestion intégrée et régionalisée des ressources naturelles, axée sur la mise en valeur et la conservation des ressources naturelles et du territoire, le MRN a mis sur pied, dans la plupart des régions du Québec, des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire. Sous la responsabilité des conférences régionales des élus, ces commissions ont notamment pour mandat d'élaborer, avec l'aide du MRN, des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire. Dans la région Kativik, il n'y a pas de telle commission, toutefois l'ARK, en tant que Conférence régionale des élus pour la région Kativik, soumettra son plan au MRN en janvier 2014.

De 2010 à 2013, l'ARK et le MDDEFP ont travaillé ensemble à la consultation des communautés de la région Kativik et de la communauté naskapie de Kawawachikamach, afin de leur présenter le réseau des aires protégées existantes et projetées du MRN, puis de leur donner la possibilité de définir de nouvelles aires à protéger. Ainsi, le rapport intitulé *Planification des aires protégées au Nunavik*, transmis au MDDEFP en juin 2013, comprend une synthèse des priorités des Inuits et des Naskapis en matière d'aires protégées, sous forme de carte et de recommandations, avec une justification pour chacune des aires à protéger (principalement des réserves de biodiversité et des réserves aquatiques). La création des aires protégées est un dossier prioritaire pour l'ARK et les communautés de la région Kativik.

Le projet de loi n° 43 modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de permettre aux municipalités régionales de comté (MRC) de délimiter dans les schémas d'aménagement et de développement des territoires incompatibles avec les activités minières ou des territoires compatibles sous certaines conditions. Comme cette loi ne s'applique pas à la région Kativik, le projet de loi n° 43 devrait énoncer clairement si l'ARK a les pouvoirs de délimiter de telles aires et, le cas échéant, selon quels processus et quels critères. Puisque le MRN a le pouvoir de modifier ces aires (art. 280, projet de loi n° 43), de quelle façon une MRC, ou l'ARK, peut-elle être assurée que ses recommandations seront prises en considération? Toute la question traitant des aires incompatibles avec les activités minières mérite d'être clarifiée dans le projet de loi.

**Recommandation 2 :** Le projet de loi n° 43 devrait prévoir des dispositions particulières pour l'aménagement du territoire de la région Kativik étant donné que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne s'y applique pas. Ainsi, il devrait tenir compte des principes de développement durable et de la planification territoriale de l'ARK. À tout le moins, l'ARK devrait disposer des mêmes pouvoirs de planification que les MRC du sud de la province. Le projet de loi n° 43 devrait indiquer clairement les pouvoirs de l'ARK quant à la délimitation de territoires incompatibles aux activités minières. Le projet de loi devrait également préciser si les territoires qui ont été identifiés comme étant incompatibles peuvent être soustraits à l'activité minière dans le cas où de claims sont déjà existants.

Depuis 2002, l'ARK travaille en collaboration avec le MDDEFP et les communautés de la région à la création et au développement des parcs nationaux du Québec dans la région Kativik. Trois parcs ont été créés jusqu'à maintenant : le parc national des Pingualuit (1 134 km<sup>2</sup>), le parc national Kuururjuaq (4 461 km<sup>2</sup>) et le parc national Tursujuq (26 107 km<sup>2</sup>). Durant les audiences publiques sur la création des parcs, des demandes précises ont été exprimées par les communautés de la région Kativik, des chercheurs ou des organismes environnementaux quant à l'agrandissement des limites ou à l'établissement de « zones tampons » en périphérie des parcs. Cependant, ces demandes se sont butées au fait que les portions de territoire visées pour être incluses dans un parc ou pour être protégées en tant que « zones tampons » faisaient déjà l'objet de claims miniers, lesquels ont préséance sur les autres usages du territoire.

Par ailleurs, à cause de la préséance des droits miniers sur les autres usages du territoire, des claims miniers sont présents à l'intérieur des limites du parc national Tursujuq. En fait, les claims existants avant la création officielle du parc n'ont pas été abolis par le gouvernement et ils demeurent à l'intérieur des limites du parc, sans en faire partie. Ceci demeure un non-sens pour l'ARK et les communautés de la région Kativik dans l'optique d'une gestion éclairée du territoire.

Dans le même ordre d'idées, le rapport *Planification des aires protégées au Nunavik* susmentionné exprime clairement l'inquiétude des communautés en ce qui a trait à la disproportion entre la facilité d'obtenir un claim minier et les multiples efforts qu'il faut déployer pour créer une aire protégée. L'ARK souhaite que la préséance de la Loi sur les mines soit abrogée dans la région Kativik, comme il est proposé pour le reste du Québec dans le projet de loi n° 198, Loi mettant fin à la préséance des droits miniers sur les autres usages du territoire et modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

**Recommandation 3 :** La préséance des claims miniers sur tout autre usage du territoire est une grande préoccupation pour l'ARK et les communautés de la région Kativik. Puisque le projet de loi n° 198, Loi mettant fin à la préséance des droits miniers sur les autres usages du territoire et modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, ne s'applique pas à la région Kativik, le projet de loi n° 43 devrait énoncer clairement la fin de la préséance des droits miniers sur les autres usages du territoire dans la région Kativik. Aussi, l'ARK recommande que le projet de loi n° 43 donne le pouvoir à l'ARK de soustraire les activités minières au sein de territoires où il y a un conflit d'usages, tels que les aires essentielles de subsistance, les sites archéologiques et les lieux de sépulture, ainsi que les aires protégées existantes (parc national Tursujuq) et projetées

En ce qui a trait à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la surveillance et au suivi des activités minières sur son territoire, l'ARK souhaite que le projet de loi n° 43 oblige la formation d'un comité de suivi de l'environnement et du milieu social, comme c'est le cas pour le projet minier de New Millennium. Un tel comité devrait comprendre des représentants de l'ARK et des communautés de la région Kativik concernées par le projet minier et être doté de procédures formelles, comme l'obligation de tenir au moins deux réunions par année. Ce comité serait formé

dès le début d'un projet minier et se réunirait jusqu'à la fin de la réhabilitation du site. Il verrait au respect des normes environnementales et sociales selon la législation en vigueur dans la région Kativik et à l'application des mesures de réaménagement et de restauration des sites.

Depuis une dizaine d'années, les compagnies minières ont collaboré avec les organismes de la région, dont l'ARK et les communautés de la région Kativik, à la réhabilitation d'anciens sites d'exploration minière abandonnés. Elles ont créé le Fonds Restor-Action Nunavik, participant ainsi avec le MRN à financer une partie des coûts pour la réhabilitation. Le rapport *Projet de réhabilitation des sites d'exploration minière abandonnés au Nunavik, Rapport synthèse 2008-2012 et mise à jour du Plan d'intervention global*, produit par l'ARK, démontrent l'ampleur du travail réalisé. Ainsi, l'ARK considère qu'un comité formel de suivi de l'environnement et du milieu social est prioritaire.

**Recommandation 4 :** En ce qui concerne la protection de l'environnement, le projet de loi n° 43 devrait tenir compte de l'Entente Sanarrutik et prévoir la signature d'accords entre la Société Makivik et les compagnies minières concernant les mesures remédiatrices et leur suivi. Il devrait également prévoir la formation d'un comité de suivi de l'environnement et du milieu social dès l'amorce d'un projet minier et en définir les modalités de fonctionnement. L'ARK et les autres organismes concernés devraient en faire partie.

Les activités d'exploration et d'exploitation minières doivent avoir le moins d'impact possible sur l'environnement et l'utilisation des terres par les Inuits. L'ARK et les communautés de la région Kativik sont très préoccupées par le nombre croissant d'infrastructures liées aux activités minières, autant lors des phases d'exploration que d'exploitation.

La multiplication des infrastructures est un réel enjeu dans la région Kativik, chaque compagnie minière voulant construire et gérer ses propres infrastructures, qu'il s'agisse de routes, d'aéroports ou d'accès maritimes. Par exemple, lors de la présentation de son projet, la compagnie Canadian Royalties Inc. projetait construire un nouveau quai et une piste d'atterrissage, alors que la compagnie Xstrata Nickel exploitait déjà un quai et un aéroport dans la région visée. Dans son rapport d'analyse de mai 2008, la Commission de la qualité de l'environnement Kativik a autorisé la construction du nouveau quai, mais pas de la piste d'atterrissage. En ce qui concerne les routes ou chemins d'accès, l'ARK a déjà donné des recommandations quant aux emplacements les plus appropriés, et suggère que leur entretien soit effectué par des organismes de la région.

L'ARK souhaiterait que le gouvernement étudie la question des infrastructures en lien avec les activités minières.

**Recommandation 5 :** Pour la protection de l'environnement, le projet de loi n° 43 devrait contenir des dispositions visant à éviter la multiplication des infrastructures comme les routes, les pistes d'atterrissage et les installations maritimes nécessaires aux activités d'exploration et

d'exploitation minières. L'ARK demande à ce que soit analysée la possibilité que les infrastructures destinées aux activités minières soient une propriété publique gérée par des organismes locaux ou régionaux.

**Recommandation 6 :** En ce qui concerne les possibilités d'emploi et le développement économique, le projet de loi n° 43 devrait tenir compte de l'Entente Sanarrutik et prévoir la signature d'accords entre la Société Makivik et les compagnies minières concernant les arrangements financiers, l'embauche et les contrats.

**Recommandation 7 :** Le projet de loi n° 43 devrait être plus explicite quant à la volonté du gouvernement de procéder à des inspections des sites où s'effectuent des activités minières et énoncer clairement les modalités de suivi et de surveillance de telles activités dans la région Kativik. À cet effet, l'ARK souhaiterait participer conjointement avec le gouvernement aux inspections et à la définition des modalités de suivi et de surveillance des activités minières.

### **Commentaires spécifiques**

Les paragraphes suivants présentent quelques commentaires spécifiques à certains articles du projet de loi n° 43.

#### **Définitions**

« Site géologique exceptionnel » – Puisque la définition parle de « caractéristiques [...] ou biologiques présentant un intérêt du point de vue de l'enseignement, de la recherche scientifique ou de la conservation », le terme devrait être remplacé afin de correspondre davantage à la définition, par exemple « Site naturel exceptionnel ».

« Communautés autochtones » – Ce terme n'est pas défini dans le projet de loi n° 43. Puisque les villages nordiques et l'ARK sont des organismes non ethniques considérés comme des municipalités selon la Loi Kativik, il semble qu'ils pourraient ne pas être considérés comme des communautés autochtones. Une clarification est requise à cet effet.

**Article 3** – La façon de consulter les communautés autochtones devrait être définie ou faire référence aux ententes, lois ou règlements existants dans la région Kativik. Les droits des Inuits sont protégés par la CBJNQ et vont au-delà du droit d'être consultés.

**Article 33** – Cet article fait référence aux terrains pour lesquels celui qui jalonne ou prospecte doit avoir reçu une autorisation préalable du ministre. Les réserves indiennes y sont mentionnées, mais les terres des catégories I et II définies dans la CBJNQ et les autres aires d'importance pour les Inuits selon la planification territoriale de l'ARK devraient y être également indiquées.

**Article 74** – Cet article stipule qu’un titulaire de claim doit aviser le propriétaire des droits de surface et la municipalité locale de l’obtention de son claim dans les 60 jours suivant son inscription. Il doit aussi informer la municipalité locale des travaux qui seront exécutés au moins 90 jours avant le début des travaux.

L’application de cet article dans la région Kativik doit être clarifiée de manière à tenir compte de la Loi Kativik et de l’existence des terres de la catégorie I définies dans la CBJNQ pour lesquelles aucun droit minier ne peut être octroyé sans le consentement de la corporation communautaire inuite qui en est propriétaire. La CBJNQ prévoit des règles spécifiques pour l’exploration et l’exploitation minières et le projet de loi n° 43 doit en tenir compte.

**Articles 103 et 104** – La composition du comité de suivi et de maximisation des retombées économiques proposée dans le projet de loi n’est pas appropriée pour la région Kativik. L’ARK souhaiterait une composition plus représentative. De plus, le projet de loi n° 43 devrait tenir compte de l’Entente Sanarrutik qui stipule que le gouvernement du Québec doit encourager et faciliter la signature d’accords entre la Société Makivik et les compagnies minières concernant les arrangements financiers, l’embauche et les contrats.

**Article 139** – Cet article énumère les types de terrain ne pouvant pas faire l’objet d’un bail d’exploitation de substances minérales, notamment, un site géologique exceptionnel, un site situé dans une réserve indienne, etc. Cette énumération devrait tenir compte des aires définies par l’ARK dans sa planification territoriale, dont les aires essentielles de subsistance, les sites archéologiques et les lieux de sépulture, ainsi que les aires protégées existantes et projetées.

**Article 180** – Un plan de réaménagement et de restauration doit être approuvé par le ministre avant le début des travaux par la personne visée à l’article 179. L’ARK souhaiterait pouvoir donner son avis au ministre à propos du plan avant qu’il ne donne son approbation.

**Article 181** – Cet article concerne le plan de réaménagement et de restauration, qui doit prévoir notamment « à remettre dans un état satisfaisant le terrain affecté par les activités ». L’expression « dans un état satisfaisant » apparaît trop vague et laisse place à beaucoup de subjectivité. Des précisions devraient être apportées afin que les conditions du terrain soient remises dans des conditions physiques et écologiques favorables à la faune et à l’utilisation du territoire à des fins autres que minières, à la satisfaction de l’ARK et des communautés de la région Kativik concernées par le projet minier en question. À cet effet, le comité de suivi de l’environnement et du milieu social proposé par l’ARK pourrait s’assurer que le réaménagement et la restauration du site répondent à des critères précis.

L’ARK souhaiterait exiger un plan de suivi à long terme, incluant le dépôt d’un rapport après que le réaménagement et la restauration seront achevés. Un tel exercice exige une ou des inspections (gouvernement et ARK) du milieu quelques années après sa restauration et l’application de mesures correctives par la personne visée à l’article 179, s’il y a lieu. Le projet de loi devrait prévoir la délivrance d’un certificat d’approbation des travaux de réaménagement et de

restauration par le gouvernement, après inspections par ce dernier. La compagnie minière demeurerait responsable du site jusqu'à l'obtention de ce certificat.

**Article 182** – Cet article traite des garanties financières et de la restauration des sites miniers. De telles garanties devraient s'appliquer à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales. La liste des travaux énumérés devrait comprendre l'ensemble des infrastructures, des installations et des équipements mis en place pour la pratique des activités minières.

**Article 189** – Cet article stipule que les travaux de réaménagement et de restauration doivent débuter dans les trois ans suivant une cessation des activités d'exploitation et que le ministre peut accorder un délai supplémentaire. L'ARK comprend mal que de tels travaux ne soient pas exigés dès la cessation des activités minières et encore moins qu'un délai supplémentaire à celui de trois ans, déjà jugé trop long, puisse être accordé. De tels travaux devraient être également exigés en ce qui a trait à l'exploration minière. L'amende prévue en cas de non-respect du délai maximal de trois ans (article 271), soit de 10 % du montant total de la garantie financière, semble trop faible en ce sens qu'elle n'incite pas les compagnies minières à commencer les travaux le plus rapidement possible. Le projet de loi n° 43 devrait être modifié de manière à inciter les compagnies minières à réaménager et restaurer les sites au fur et à mesure que l'exploration ou l'exploitation y sont terminées.

**Articles 212 à 215** – Ces articles font référence à l'inspection des lieux par un représentant du gouvernement. Cependant, aucune disposition ne mentionne que le gouvernement exercera effectivement ce droit ni si ce droit sera exercé en vue de délivrer un certificat attestant la conformité des travaux de réaménagement et de restauration. L'ARK considère que l'inspection des sites où s'effectuent des activités minières est importante, voire essentielle. Elle souhaiterait procéder à de telles inspections sur son territoire, en collaboration avec le gouvernement. Le projet de loi n° 43 devrait aussi en faire mention.

**Article 250** – Cet article énumère les situations pour lesquelles le ministre peut, par arrêté, réserver à l'État ou soustraire aux activités minières des ouvrages et des objets. Les ouvrages et objets énumérés devraient tenir compte de la planification territoriale de l'ARK dans la région Kativik.

**Articles 251 à 253** – Ces articles devraient tenir compte de la Loi Kativik et du *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik* puisque la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne s'applique pas à la région. Ainsi, l'article 251, qui mentionne qu'« un territoire incompatible avec l'activité minière, délimité dans un schéma d'aménagement et de développement conformément à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, est soustrait à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire », pourrait s'appliquer à la région Kativik. Il en est de même avec l'article 252 qui concerne un territoire compatible à certaines conditions avec l'activité minière, lequel est cependant réservé à l'État. Par ailleurs, le projet de loi n° 43 devrait être modifié afin que la soustraction aux activités minières dont il est question soit valide en ce qui

concerne les activités minières en cours, et non seulement « à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire ».

## **Conclusion**

Dans l'ensemble, l'ARK considère que le projet de loi n° 43 constitue une amélioration considérable par rapport à la situation actuelle. Nous avons formulé nos commentaires en partant du principe que nous travaillons tous en vue d'atteindre le même objectif, soit une industrie minière de calibre mondial au Québec, y compris la région Kativik, qui est durable sur les plans environnemental et économique, équitable et socialement acceptable. L'atteinte d'un tel objectif nécessitera une étroite collaboration, de vrais partenariats avec les autorités régionales, la prise en compte des réalités économiques, culturelles et sociales de la région Kativik, et une entière transparence du processus décisionnel.



**BRIEF PRESENTED TO THE COMMITTEE ON AGRICULTURE,  
FISHERIES, ENERGY AND NATURAL RESOURCES**

**BY THE KATIVIK REGIONAL GOVERNMENT**

**Comments and Recommendations**

**concerning Bill 43, *Mining Act***

September 30, 2013

## **Kativik Regional Government**

The Kativik Regional Government (KRG) is a non-ethnic public organization created in 1978 following the signing of the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA). Pursuant to the *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government* (R.S.Q., c. V-6.1), known as the Kativik Act, the KRG has jurisdiction over the Kativik Region. Covering roughly 500,200 km<sup>2</sup>, the Kativik Region is the territory of Québec north of the 55th parallel, with the exception of the Category IA and IB lands of the Cree community of Whapmagoostui. The Kativik Region includes 14 communities with a total population of approximately 12,000. The KRG acts as a municipality for any part of the territory that is unorganized (Kativik Act, sect. 244).

The mandates conferred to the KRG through the Kativik Act or through agreements with the governments relate in particular to: municipal and regional matters, transportation, communications, policing and civil security, employment and labour training, technical assistance for the northern villages, sports and recreation, childcare, land use planning, environmental protection, parks development and management, hunting, fishing and trapping support, and wildlife protection.

In 2003, under the *Act respecting the Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (R.S.Q., c. M-22.1), the KRG was designated as the Regional Conference of Elected Officers for the Kativik Region (sect. 21.5). Regional conferences of elected officers are the primary interlocutor of the Québec government regarding regional development for the territory or community they represent.

## **Introduction**

While recognizing and encouraging mining development as an engine for regional and provincial economic development, the KRG maintains that mining development must be balanced with the environmental protection and conservation. To this end, the KRG and the communities of the Kativik Region have worked with the Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (sustainable development, environment, wildlife and parks, MDDEFP) to identify priority areas for conservation, such as essential subsistence harvesting areas, archaeological and burial sites, as well as existing and proposed protected areas. Outside of these areas, mining and other types of development should be examined with sustainable development and the economy in mind.

Overall, the KRG has noted in Bill 43 improvements over the current *Mining Act* (R.S.Q., c. M-13.1), including the tightening of some requirements related to the environment, public consultation and rules applicable to the allocation of mining leases, as well as the creation of economic spinoff monitoring and maximization committees.

Notwithstanding, the KRG is of the opinion that Bill 43 does not adequately take into account the laws, regulations and agreements applicable in the Kativik Region. One of the KRG's major concerns is the ease and speed with which mineral claims can be obtained compared to the time required to put in place protection for these same areas. The KRG believes that the issuance of mineral claims must be managed with a view to sustainable development and taking into account KRG land use planning which identifies areas that are incompatible with mining activities. The KRG requests that an environmental and social monitoring committee be created at the start of each mining project. It also wishes to be involved in the monitoring and surveillance of mining activities and infrastructure, the review of rehabilitation and restoration plans, as well as site inspections.

### **General Comments and Recommendations**

Since the Kativik Region is not contemplated under the *Act respecting Land Use Planning and Development* (R.S.Q., c. A-19.1), several provisions of Bill 43 are not applicable. Although Bill 43 (sect. 284) is subject to the *Act respecting the Land Regime in the James Bay and New Québec Territories* (R.S.Q., c. R-13.1) and the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec* (R.S.Q., c. C-67), it should take into account the distinct legal characteristics of the Kativik Region, including:

- *Partnership Agreement on Economic and Community Development in Nunavik* (Sanarrutik).

Signed by the KRG, the Makivik Corporation and the Québec government, the Sanarrutik Agreement stipulates (section 2.3):

“If any mining projects were to take place, Québec undertakes to encourage and facilitate the signing of agreements between the Makivik Corporation and the mining companies concerning remedial measures and monitoring, financial arrangements, employment and contracts.

As contemplated in Schedule 1 of Section 23 of the JBNQA, mining development on the Nunavik territory will be subject to the applicable environmental and social protection regimes.”

- *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government* (R.S.Q., c. V-6.1).

Section 244 defines the KRG as a municipality for any part of the territory that is unorganized in the Kativik Region.

- *Act respecting the Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (R.S.Q., c. M-22.1).

Section 21.5 designates the KRG as the Regional Conference of Elected Officers for the Kativik Region.

**Recommendation 1:** Although Bill 43 makes reference to the *Act respecting the Land Regime in the James Bay and New Québec Territories* and the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*, it should take into account the other laws and regulations in effect in the Kativik Region and agreements between the KRG, the Makivik Corporation and the Québec government. Bill 43 should be amended to clarify the legal framework applicable in the Kativik Region.

Québec adopted a mineral strategy in 2009. During the consultations that were carried out in 2007, the KRG transmitted a position paper to the Minister of Natural Resources and Wildlife at that time, indicating its major concerns which are the same today, i.e. the environment, land use, job opportunities and economic development. Unfortunately, Bill 43 does not respond adequately to these concerns.

Bill 43 should take into account the fact that the land use planning mandate for the Kativik Region is held by the KRG. To this end, the KRG has produced independently as well as in cooperation with partners and provincial government departments, and based on consultations with the communities of the Kativik Region, publications regarding the planning and development of the region with a view to its sustainable development.

- *Master Plan for Land Use in the Kativik Region* (1998).
- *Protected Area Planning in Nunavik* (2013).
- *Plan for the Integrated Development of Lands and Natural Resources* (to be submitted to the Ministère des Ressources naturelles (natural resources, MRN) in January 2014).
- *Working Together to Protect Wildlife and Wildlife Habitat, and to Promote the Sustainable Use of Wildlife Resources in Nunavik. Five-Year Protection Plan 2010–2015* (2010).

The *Master Plan for Land Use in the Kativik Region* was adopted by the KRG in 1998. The Master Plan stipulates the general aims of land development and general land use policies in the Kativik Region. It was approved according to the law by the Minister of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy. The KRG is currently developing rules of application (zoning by-laws) for the Master Plan.

With a view to integrated and regionalized natural resource management, based on the development and conservation of natural resources and lands, the MRN created in most regions of Québec regional land and natural resource commissions. Under the direction of regional conferences of elected officers, these commissions were in particular given a mandate to develop with the MRN regional plans for the integrated development of lands and natural resources. Although no commission was created for the Kativik Region, the KRG in its capacity as the Regional Conference of Elected Officers for the Kativik Region will submit a plan to the MRN in January 2014.

Between 2010 and 2013, the KRG and the MDDEFP worked together to consult the communities of the Kativik Region and the Naskapi community of Kawawachikamach on the MRN's network of existing and proposed protected areas, as well as their suggestions for new protected areas. The report *Protected Area Planning in Nunavik*, transmitted to the MDDEFP in June 2013, contains a summary of Inuit and Naskapi priorities regarding protected areas with maps and recommendations as well as a justification for each proposed protected area (mainly biodiversity and aquatic reserves). The creation of protected areas is a priority of the KRG and the communities of the Kativik Region.

Bill 43 amends the *Act respecting Land Use Planning and Development* to allow regional county municipalities to identify mining incompatible territory and conditionally compatible territory in their land use and development plans. Because the Act is not applicable in the Kativik Region, Bill 43 should stipulate clearly if the KRG has the powers to identify such areas and, if applicable, according to what processes and criteria. Since the MRN has the power to modify these areas (sect. 280, Bill 43), how can a regional county municipality, and the KRG, be certain that their recommendations will be taken into account? The issues related to mining incompatible areas should be clarified in Bill 43.

**Recommendation 2:** Given that the *Act respecting Land Use Planning and Development* is not applicable in the Kativik Region, Bill 43 should contain provisions regarding land use planning in the region. In so doing, it should take into account the principles of sustainable development and KRG land use planning. At the very least, the KRG should possess the same planning powers as the regional county municipalities in southern Québec. Bill 43 should clearly indicate KRG powers regarding the identification of mining incompatible territories. The bill should also specify if the territories identified as incompatible may be exempted from mining activity in the case of existing mineral claims.

Since 2002, the KRG has been working with the MDDEFP and the communities of the region to create and develop Québec national parks in the Kativik Region. Three parks have so far been created: Parc national des Pingualuit (1,134 km<sup>2</sup>), Parc national Kuururjuaq (4,461 km<sup>2</sup>) and Parc national Tursujuq (26,107 km<sup>2</sup>). During public hearings on park creation, specific requests have been expressed by the communities of the Kativik Region, researchers and environmental groups regarding boundary extensions and the establishment of buffer zones around parks. Notwithstanding, these requests have come up against the fact that some of the areas contemplated for inclusion in a park or for protection as buffer zones are already subject to mineral claims, which take precedence over other land uses.

As well, because of the primacy of mineral rights over the other land uses, mineral claims are present within the boundaries of Parc national Tursujuq, i.e. the claims held prior to the official creation of the park were not revoked by the government and remain in the park, while not being

a part of it. From the perspective of responsible management, the KRG and the communities of the Kativik Region consider this situation absurd.

Similarly, the report *Protected Area Planning in Nunavik* contains clear references to community concern about the ease with which mineral claims can be obtained compared with the complex process involved in creating protected areas. The KRG would like the primacy of the *Mining Act* in the Kativik Region to be repealed, as was proposed for the rest of Québec in Bill 198, *Act to End the Precedence of Mining Rights over Other Land Uses and to amend the Act respecting Land Use Planning and Development*.

**Recommendation 3:** The primacy of mineral claims over every other land use is a major concern for the KRG and the communities of the Kativik Region. Since Bill 198, *Act to End the Precedence of Mining Rights over Other Land Uses and to amend the Act respecting Land Use Planning and Development* is not applicable in the Kativik Region, Bill 43 should clearly stipulate a stop to the primacy of mineral rights over other land uses in the Kativik Region. As well, the KRG recommends that Bill 43 confer power to the KRG to withdraw mining activities from areas where there is a conflict in uses, such as essential subsistence harvesting areas, archaeological and burial sites, as well as existing (Parc national Tursujuq) and proposed protected areas.

Regarding environmental protection, as well as the monitoring and surveillance of mining activities in the Kativik Region, the KRG would like for Bill 43 to require the creation of environmental and social monitoring committees, like the one created for the New Millennium mining project. Each committee would need to include representatives of the KRG and the communities of the Kativik Region concerned by the attendant mining project and have formal procedures, such as the obligation to meet at least twice annually. They need to be created at the start of each mining project and continue to meet until the completion of site rehabilitation. They would serve to ensure compliance with environmental and social standards according to the legislation in effect in the Kativik Region and the implementation of site rehabilitation and restoration measures.

For about a decade, mining companies have been cooperating with organizations in the region, including the KRG and the communities of the Kativik Region, to clean up abandoned mineral exploration sites. Through the creation of Fonds Restor-Action Nunavik, they have contributed funding with the MRN for some of the costs of the clean-up work. The report *Abandoned Mineral Exploration Sites in Nunavik Rehabilitation Project, 2008–2012 Summary Report and Update of the General Response Plan* prepared by the KRG describes the scope of the work completed. In this context, the KRG deems the creation of formal environmental and social monitoring committees to be a priority.

**Recommendation 4:** Regarding environmental protection, Bill 43 should take into account the Sanarrutik Agreement and provide for the signing of agreements between the Makivik Corporation and mining companies for remedial measures and related monitoring. The bill should also provide for the creation of an environmental and social monitoring committee with the start of each

mining project and formal procedures. The KRG and other concerned organizations should be involved.

Mineral exploration and mining activities must have the lowest possible impact on the environment and Inuit land use. The KRG and the communities of the Kativik Region are very concerned about the increasing number of mining-related infrastructure, at both mineral exploration and mining stages.

The proliferation of infrastructure is a real challenge in the Kativik Region, with each mining company intent on constructing and managing its own infrastructure, including roads, airports and marine access. For example, when it presented its project, Canadian Royalties Inc. proposed to build an entirely new wharf and landing strip, even though Xstrata Nickel was already operating the same infrastructure in the same area. In its May 2008 analysis report, the Kativik Environmental Quality Commission authorized the construction of a new wharf, but not a landing strip. As concerns access roads, the KRG has already made recommendations concerning the most appropriate routes and has suggested their maintenance be handled by organizations in the region.

The KRG would like the government to study the issue of infrastructure in relation to mining activities.

**Recommendation 5:** Regarding environmental protection, Bill 43 should contain provisions that prevent the multiplication of infrastructure for mineral exploration and mining activities, such as roads, landing strips and marine facilities. The KRG requests that analysis be conducted regarding the possibility of publicly owned infrastructure for mineral exploration and mining activities that could be managed by local and regional organizations.

**Recommendation 6:** Regarding employment and economic development opportunities, Bill 43 should take into account the Sanarrutik Agreement and provide for the signing of agreements between the Makivik Corporation and mining companies concerning financial arrangements, employment and contracts.

**Recommendation 7:** Bill 43 should express more explicitly the government's intention to carry out mining site inspections and clearly stipulate related monitoring and surveillance procedures in the Kativik Region. In this respect, the KRG would like to be involved with the government in inspections and the development of related monitoring and surveillance procedures.

## Specific Comments

The following paragraphs provide specific feedback on certain sections of Bill 43.

### Definitions

“Outstanding geological site” – Since the definition refers to “a parcel of land whose [...] biological characteristics are of educational value, or of interest for scientific research or conservation purposes”, the term should be adjusted to more aptly reflect the definition, for example “Outstanding natural site”.

“Aboriginal communities” – This term is not defined in Bill 43. Since the northern villages and the KRG are non-ethnic organizations considered to be municipalities under the Kativik Act, it is possible that they might not be considered Aboriginal communities. Clarification is required.

**Section 3** – The manner for consulting Aboriginal communities should be defined or make reference to existing agreements, laws and regulations applicable in the Kativik Region. Inuit rights are protected under the JBNQA and are more extensive than the simple right to be consulted.

**Section 33** – This section makes reference to parcels of land where prospecting or staking requires prior authorization by the Minister. Indian reserves are listed, and so too must be the Category I and II lands defined under the JBNQA and the other Inuit areas of importance according to KRG land use planning.

**Section 74** – This section stipulates that a claim holder must notify the surface-right owner and the local municipality of a claim obtained within 60 days after registration. He must also inform the local municipality of the work to be performed at least 90 days before it begins.

The application of this section in the Kativik Region must be clarified so as to take into account the Kativik Act and Category I lands defined under the JBNQA for which no mineral rights may be granted without the consent of the Inuit community corporation in its capacity as owner. The JBNQA contains specific provisions for mineral exploration and mining activities and Bill 43 must take these into account.

**Sections 103 and 104** – The proposed composition for economic spinoff monitoring and maximization committee is inappropriate for the Kativik Region. The KRG feels the composition of the committee should be more representative. As well, Bill 43 should take into account the Sanarrutik Agreement which stipulates that the government must encourage and facilitate the signing of agreements between the Makivik Corporation and the mining companies concerning financial arrangements, employment and contracts.

**Section 139** – This section lists the types of lands and sites that may not be leased for mining, in particular, an exceptional geological site, a site situated in an Indian reserve, etc. This list should take into account areas identified in KRG land use planning, such as essential subsistence harvesting areas, archaeological and burial sites, as well as existing and proposed protected areas.

**Section 180** – A rehabilitation and restoration plan must be approved by the Minister prior to the beginning of work by the person contemplated in section 179. The KRG would like to be able to provide feedback on the plan to the Minister before it is approved.

**Section 181** – This section concerns rehabilitation and restoration plans which must in particular provide for the restoration of an “affected parcel of land to a satisfactory condition”. The expression “to a satisfactory condition” is too vague and leaves room for interpretation. Clarifications should be made to the effect that parcels of land must be restored so that their physical and ecological conditions are conducive to wildlife and uses not related to mining, to the satisfaction of the KRG and the communities of the Kativik Region concerned by the attendant mining project. To this end, the environmental and social monitoring committee proposed by the KRG could ensure that site rehabilitation and restoration meet specific criteria.

The KRG would like to see a long-term monitoring plan required, including the tabling of a report at the end of rehabilitation and restoration work. Such an exercise would require site inspections (by the government and the KRG) a few years following restoration and, if applicable, the implementation of corrective measures by the person contemplated in section 179. Bill 43 should provide for the issuance of a rehabilitation and restoration acceptance certificate by the government, following its inspection. The mining company would retain responsibility for the site until the issuance of such a certificate.

**Section 182** – This section makes reference to the financial guarantees for and restoration of mining sites. These kinds of guarantees should apply to mineral exploration and mining activities. The list of work should include all infrastructure, facilities and equipment set up for mining activities.

**Section 189** – This section stipulates that rehabilitation and restoration work must begin within three years after mining activities cease and that the Minister may grant an extension. The KRG does not clearly understand why rehabilitation and restoration is not required to start as soon as there is a stop in mining activities and, even less, that an extension to the already long initial period could be authorized. Rehabilitation and restoration should also be required for mineral exploration activities. The fine provided for, in case of non-compliance with the maximum three-year period (section 271), i.e. 10% of the total guarantee, is too low and does not encourage mining companies to begin rehabilitation and restoration as soon as possible. Bill 43 could even be amended to encourage mining companies to rehabilitate and restore mineral exploration and mining sites as activities are completed.

**Sections 212 to 215** – These sections make reference to site inspections by a government representative. Notwithstanding, no provision stipulates that the government will effectively exercise this right, nor if this right will be exercised with a view to the delivery of a rehabilitation and restoration acceptance certificate. The KRG considers inspections at mining sites to be important, not to say essential. The KRG would like to take part in inspections performed in the Kativik Region with the government. Bill 43 should make reference to this.

**Section 250** – This section lists the situations in which the Minister may by order reserve to the State or withdraw from mining activities certain works or purposes. The works and purposes listed should take into account KRG land use planning in the Kativik Region.

**Sections 251 to 253** – These sections should take into account the Kativik Act and the *Master Plan for Land Use in the Kativik Region* since the *Act respecting Land Use Planning and Development* is not applicable in the region. In this manner, section 251 stipulating that “a mining incompatible territory delimited in a land use and development plan in accordance with the *Act respecting Land Use Planning and Development* is withdrawn from prospecting, mining exploration and mining operations from the time the territory is shown on the maps kept at the registrar’s office” would be made to apply in the Kativik Region. The same comment applies to section 252 concerning a conditionally mining compatible territory reserved by the State. In addition, Bill 43 should be amended so that the withdrawal from mining activities is valid for existing activities and not only “from the time the territory is shown on the maps kept at the registrar’s office”.

## **Conclusion**

Overall, the KRG considers that Bill 43 represents a considerable improvement to the current situation. The KRG’s comments are based on the assumption that all stakeholders are working towards the same objective, which is to say a world-class mining industry in Québec, including the Kativik Region, that is environmentally and economically sustainable, equitable and socially acceptable. It will require close collaboration, real partnerships with regional authorities, sensitivity to the Kativik Region’s economic, cultural and social realities, and full transparency in decision-making.