



**MÉMOIRE**  
*Projet de loi no 43 : Loi sur les mines*

Présenté à la  
Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Par le Comité pour les droits humains en Amérique latine (CDHAL)

Le 30 septembre 2013



## Présentation des auteur-e-s

Le Comité pour les droits humains en Amérique latine (CDHAL) est une organisation non partisane à but non lucratif, fondée en 1976, à Montréal qui œuvre à la promotion du respect des droits humains en Amérique latine. Les projets de recherche, de sensibilisation, d'éducation, de mobilisation et d'engagement du public québécois du CDHAL s'inscrivent dans quatre grandes thématiques de travail: mondialisation et droits humains; droits des femmes; droits civils et politiques; droits économiques, sociaux et culturels.

À travers son réseau d'actions urgentes, le CDHAL a développé des liens serrés au cours des années avec diverses communautés affectées par des projets miniers et organisations de défense des droits humains en Amérique latine. De fait, si les violations des droits humains en Amérique latine au moment de la fondation de l'organisation dans les années 1970 découlaient principalement des régimes militaires en place sur le continent, à présent l'industrie extractive se présente comme une des causes majeures de violations des droits des personnes et des communautés sur le continent.

Le CDHAL fait partie de la *Coalition québécoise sur les impacts socio-environnementaux des transnationales en Amérique latine (QUISETAL)* qui est formée par des organisations non gouvernementales québécoises et groupes de recherche œuvrant dans les domaines de la justice sociale et écologique, de la solidarité internationale et des droits humains. La Coalition QUISETAL a pour but de contribuer à une analyse critique du mode de développement en vigueur et de ses interactions avec les besoins humains et sociaux des communautés; ainsi que de contribuer au développement d'une compréhension et d'une conscience auprès de la population québécoise, sur les problématiques associées au déploiement accéléré des transnationales, en particulier du domaine extractif et plus spécifiquement, minier, en vue d'une prise de décision éclairée permettant de prévenir, de réduire et de limiter les impacts des activités de ces entreprises. Pour atteindre ces buts, elle propose de :

- Créer un espace d'échange, de débat et de diffusion des préoccupations communes sur les impacts socio-environnementaux et sur les droits humains des transnationales canadiennes en Amérique latine;
- Concerter et mettre en commun des efforts et des actions sur ces problématiques;
- Valoriser et diffuser les initiatives d'éducation et de sensibilisation réalisées sur ces problématiques;
- Appuyer les communautés locales dans leur lutte contre les mégaprojets extractifs des transnationales en Amérique latine.

À travers la réalisation de quatre éditions du colloque international « Plan Nord, Plans Sud », la Coalition QUISETAL et le CDHAL ont tissé d'étroits liens de collaboration avec des réseaux d'organisations sociales et des mouvements sociaux au Québec et en Amérique latine. Ce colloque annuel, auquel ont pris part des acteurs des communautés affectées par des projets miniers, des représentants d'organismes de divers secteurs et des chercheurs du Québec, du Canada et de l'Amérique latine, a permis de jeter, dans une perspective Nord-Sud, un éclairage sur les enjeux socioécologiques associés à l'implantation de projets miniers dans les Amériques.

Une raison supplémentaire justifie la présente intervention du CDHAL dans le débat sur le projet de loi no.43, en plus de l'expérience acquise en Amérique latine et au Québec dans l'étude des interactions entre les droits humains et les activités minières. À travers des échanges avec nos partenaires en Amérique latine, nous avons réalisé qu'un de leurs souhaits était que l'on puisse avoir une incidence sur la réforme de la loi minière québécoise puisqu'elle a souvent été présentée comme une référence et un modèle pour la réforme des codes miniers de divers pays d'Amérique latine. Dans certains cas, des principes de la loi québécoise sur les mines, comme le « *free mining* » ont carrément été calqués. Le cas du Mexique est emblématique à cet égard. Il nous semble essentiel que la législation minière québécoise



mette fin à son encadrement laxiste des pratiques minières et mette en place des mesures rigoureuses d'encadrement, pour le bénéfice des collectivités et la protection des droits et de l'environnement, des activités d'exploration et d'exploitation minière.

## Exposé général

Selon un rapport de l'Observatoire latino-américain des conflits environnementaux (OLCA), publié en 2012, plus de 160 conflits ont cours aujourd'hui en Amérique latine entre des communautés locales, compagnies minières et gouvernements. Des conflits socio-environnementaux liés à l'acceptabilité sociale des projets miniers sont aussi présents au Québec. Nous avons pu constater au fil des activités du Colloque « Plan Nord, Plans Sud » des similitudes dans les processus actuels d'intensification de l'activité minière au Québec et en Amérique latine et les impacts socio-environnementaux en résultant, ainsi que dans la volonté des collectivités de prendre part à la prise de décision et l'élaboration des politiques de développement régional les concernant. Les impacts de l'extraction minière se manifestent par des conséquences à la fois sociales (déplacement des communautés, conflit social, division des collectivités concernant l'implantation des projets miniers, dégradation du tissu social, stress et problèmes de santé pour les personnes affectées, etc.) et environnementales (utilisation d'une quantité d'eau considérable par l'industrie minière, contamination de nappes phréatiques par les produits chimiques employés, hausse des risques environnementaux, etc.).

Nous avons pu constater l'existence d'un lien important, tant au Québec qu'en Amérique latine, entre l'implantation de mégaprojets miniers et des violations diverses des droits humains. Le déplacement des communautés et l'omission de consulter adéquatement les populations autochtones, de même que la dégradation du milieu de vie et de l'environnement, constituent autant de violations aux droits à la consultation libre, préalable et éclairée et à l'autodétermination des peuples autochtones, au droit à l'eau et à un environnement sain, aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques.

Ces violations des droits des personnes et des collectivités sont favorisées par la préséance du droit minier sur d'autres catégories de droits (particulièrement manifeste au Québec) et la disproportion des ressources des acteurs en jeu : les communautés locales se retrouvent face à des compagnies extractives qui, avec des moyens économiques et politiques sans commune mesure face aux leurs, vont par exemple négocier des titres fonciers au cas par cas, comme à Malartic au Québec ou à San Miguel Ixtahuacan au Guatemala. En règle générale, un manque de transparence et un déficit démocratique majeurs sont visibles dans les enjeux extractifs. En vertu du discours et des pratiques liées à la responsabilité sociale des entreprises, les compagnies minières mettent en œuvre une diversité de stratégies pour tenter de séduire les communautés en leur promettant leur contribution à des projets de développement communautaire. Néanmoins, l'encadrement de ces initiatives volontaires n'est pas suffisant à assurer qu'elles soient effectivement mises à terme, pas plus qu'il n'existe de mécanismes publics visant à soutenir les collectivités locales dans leurs négociations avec les entreprises concernant les retombées locales du projet. Diverses pratiques des entreprises minières accentuent l'impact social de l'exploitation minière : la criminalisation de résistance sociale et de la défense des droits.

Qui plus est, ces activités d'extraction se déroulent souvent, ou projettent de se dérouler, dans des territoires sensibles au niveau environnemental (ex. de Pascua Lama au Chili et en Argentine et de Wirikuta au Mexique) et habités par des communautés autochtones (ex. de Niocan et Matoush au Québec). Il va sans dire que les pratiques extractives ont à cet égard un impact particulier sur les droits territoriaux et à l'autodétermination des communautés autochtones. Il résulte de cette sensibilité des territoires affectés et de la propension particulière des activités extractives à engendrer des violations des droits, une responsabilité du gouvernement de prendre les mesures nécessaires à ce que les activités minières soient encadrées par une législation et une réglementation adéquates.

Nous suggérons divers éléments pour un encadrement accru des activités minières.

## Recommandations

- ◆ **Droit à la consultation préalable, libre et éclairée des communautés autochtones** : Le libellé de l'article 3 du projet de loi, qui dispose que « [l]a présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le ministre consultera les communautés autochtones de manière distincte, eu égard aux circonstances », nous apparaît insuffisant à garantir le respect des droits territoriaux et à l'autodétermination des peuples autochtones du Québec.

Le droit international précise différentes normes encadrant l'obligation de consulter les peuples autochtones sur une mesure susceptible de les affecter : la consultation doit s'effectuer de bonne foi et de manière préalable, libre et éclairée. L'article 9 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, notamment, requiert des États qu'ils « se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ».

Nous suggérons que le projet de loi reconnaisse ce droit des communautés autochtones à une consultation libre, préalable et éclairée, et ajoute une obligation de consultation en ce sens, s'appliquant autant pour les activités d'exploration que d'exploitation. De même, l'expression « eu égard aux circonstances », qui laisse une latitude excessive au décideur public pour juger des moments où les peuples autochtones devraient être consultés, devrait être précisée afin d'inclure une obligation de consultation pour tout projet d'exploration et d'exploitation touchant les territoires traditionnels des peuples autochtones.

- ◆ **Système d'« autosurveillance » des entreprises minières** : Également, le système en vigueur d'« autosurveillance » des entreprises, qui résulte d'un sous-financement chronique des capacités ministérielles d'inspection et de surveillance de leurs agissements, pose problème à différents niveaux.

- Des ressources accrues pour les entités publiques en charge d'assurer une surveillance, un suivi et une évaluation adéquates sont nécessaires. Les initiatives volontaires découlant de la responsabilité sociale des entreprises sont à ce titre largement insuffisantes à garantir que l'activité minière s'effectue dans le respect des droits des communautés et pour le bénéfice du bien public.

-Le comité de suivi mis en place pour la maximisation des retombées locales devrait être indépendant de l'entreprise minière locataire du bail minier – à la différence de l'article 104 du projet de loi qui prévoit un comité constitué par l'entreprise elle-même, avec une composition majoritairement indépendante. De même, ce comité de suivi devrait inclure un mandat plus large de développement régional et territorial, et non seulement de maximisation des retombées économiques. Un mandat de suivi et d'évaluation environnementale, ainsi que d'évaluation des impacts sur les droits humains des communautés autochtones et collectivités locales impliquées devraient être envisagés. Un comité de suivi entièrement indépendant serait un espace plus approprié pour effectuer le suivi plutôt qu'un comité piloté par l'entreprise minière, dont l'indépendance et la représentativité serait pour le moins limitées.

- ◆ **Préséance du droit minier** : Malgré certaines avancées en ce sens du projet de loi no. 43, en particulier la possibilité pour l'État, les municipalités et MRC d'exclure des zones sensibles jugées incompatible avec l'activité minière, certaines dispositions du projet de loi maintiennent en place la préséance du droit minier sur d'autres catégories de droits et devraient être précisées:
  - Préciser la portée de la possibilité pour les autorités publiques d'exclure clairement les zones fragiles, vulnérables ou ancestrales autochtones de toute exploitation minière (future et actuelle);
  - Définir des modalités d'annulation des titres miniers octroyés, dans l'éventualité où l'activité minière sur ces concessions contreviennent à d'autres normes légales, notamment en matière d'environnement, de santé publique ou de droits autochtones.
  
- ◆ **Préséance de la qualité de vie des citoyens, de la santé et de l'environnement** :
  - Définir une possibilité pour les autorités publiques d'annuler des concessions minières déjà octroyées pour des motifs environnementaux ou de santé publique;
  - Prévoir des consultations publiques et des mesures de négociation collective pour les personnes et les collectivités amenées à céder leurs titres de propriété foncière à des entreprises minières; ceci afin d'éviter que la vente des titres ne s'effectue de manière individuelle, dans une évidente disproportion des ressources;
  - Encadrer l'activité minière par un règlement environnemental spécifique, incluant une réglementation particulière et adaptée pour différents types d'activités minières ayant des impacts différenciés en matière de santé publique et d'environnement. Par exemple, établir un règlement environnemental spécifique encadrant l'exploitation des mines à ciel ouvert dit de « fort tonnage et faible teneur ».
  
- ◆ **Participation des collectivités dans la prise de décision en matière de planification territoriale et de développement régional** :
  - Le caractère participatif de la prise de décision en matière de développement régional intégré doit être renforcé : ceci implique des initiatives accrues de sensibilisation, d'information, d'éducation du public et de consultation des divers secteurs concernés par l'implantation d'un projet minier;
  - Assurer la participation des citoyens avant l'autorisation des projets, au moyen de consultations publiques et d'évaluations indépendantes et complètes sur les projets d'exploration et d'exploitation;
  - Rendre public l'ensemble des documents de suivi et d'évaluation environnementale, économique et sociale afin de permettre la participation citoyenne éclairée dans le suivi;
  - Les groupes locaux œuvrant dans les secteurs communautaire, environnemental et des droits autochtones dans les régions concernées par les développements miniers doivent être reconnus comme parties prenantes et comme interlocuteurs dans le débat et la négociation autour de l'implantation de projets miniers;
  - Des ressources publiques doivent être dégagées afin de permettre la participation des citoyens et groupes locaux dans la prise de décision.



## Conclusion

Le Comité pour les droits humains en Amérique latine (CDHAL) aimerait rappeler au gouvernement québécois que la législation minière du Québec a ouvert la voie au fil des années à des violations nombreuses des droits humains des collectivités, en particulier des droits des peuples autochtones, en plus d'avoir causé des dommages environnementaux considérables. Une réforme de la loi qui irait dans le sens de la protection des biens communs, de l'environnement et des droits humains doit inclure des mesures plus rigoureuses en matière de suivi indépendant, de consultation et de participation des collectivités. À ce titre, le droit à la consultation préalable, libre et éclairée des peuples autochtones doit être reconnu explicitement dans la législation, et détaillé par règlement quant à ses modalités d'opération. La possibilité de déclarer un territoire incompatible avec l'activité minière doit par ailleurs être précisée afin de la rendre effective. Plus généralement, des mesures pour garantir la participation des communautés affectées par l'activité minière dans la prise de décision doivent être prises.

*Ce mémoire a été rédigé par Éva Mascolo-Fortin, équipe des actions urgentes et Marie-Eve Marleau, équipe de coordination du Comité pour les droits humains en Amérique latine.*