

Projet de loi 14 : *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*

Commentaires et recommandations de l'Initiative boréale canadienne

Révision : août 2011

Commentaires généraux

Le projet de loi 14 enchâsse d'importantes mesures visant à moderniser la *Loi sur les mines* du Québec. Il intègre certains principes du développement durable ainsi que de nouvelles obligations, notamment de consulter les communautés autochtones et de tenir compte des plans municipaux d'aménagement du territoire. De plus, il renforce les exigences en matière de tenue de consultations publiques. Malheureusement, ces dispositions ne sont toujours pas assez bien définies ou élaborées pour assurer un encadrement adéquat des sociétés minières ou du gouvernement. Le projet de loi comporte donc des lacunes considérables par rapport à l'objectif énoncé de mettre en valeur les ressources minérales dans le respect des principes du développement durable. En formulant les recommandations ci-dessous, notre intention est de fournir une orientation plus efficace pour atteindre cet objectif et d'assurer que la nouvelle loi tienne adéquatement compte des facteurs clés pour atténuer les conflits et faire la promotion de la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable.

| Article du projet de loi 14 | Problèmes | Recommandation |
|------------------------------------|---|---|
| 2 | Le préambule ne fait aucune référence à certaines dimensions clés du développement durable (au sens du titre du projet de loi), tels les avantages intergénérationnels, les enjeux sociaux, la précaution, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la protection du patrimoine culturel et la planification intégrée. | <ul style="list-style-type: none">• Il y a lieu de rendre le libellé du préambule conforme aux définitions, principes, orientations et objectifs énoncés dans la <i>Loi sur le développement durable</i> et conformément au <i>Guide d'élaboration d'un plan d'action de développement durable</i>¹. Par exemple :• DEFINITION : « Dans le cadre des mesures proposées, le "développement durable" s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable |

¹ www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/.../guide-elabo-plandd.pdf

| | | |
|---|---|---|
| | | <p><i>s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>PRINCIPES de la loi sur le développement durable : Considérant que l'exploitation des ressources minérales doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité (principe de respect de la capacité de support des écosystèmes); Considérant que des mesures de précautions sont applicables pour prévenir une dégradation de l'environnement (principe de précaution).</i> • <i>ORIENTATIONS Plan d'action développement durable : Considérant qu'il importe d'accroître l'efficacité économique; Considérant qu'il importe d'aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée;</i> • <i>OBJECTIFS Plan d'action développement durable : Considérant qu'il importe d'intégrer les impératifs du développement durable dans les stratégies et les plans d'aménagement et de développement régionaux; Considérant qu'il importe d'accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions</i> |
| 3 | <p>Le projet de loi ne fait référence que sommairement à l'obligation de consulter les communautés autochtones, et ce, à une seule reprise. Il y a lieu de détailler le libellé, conformément à d'autres mesures législatives et politiques clés, pour mieux orienter les sociétés et les organismes de réglementation.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu de rappeler les principes adoptés dans la Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones et qui statuent notamment que : Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources²; Les Etats consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, |

² Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones, Art 32.1

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres.³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu de s'inspirer de la Convention de la Baie James et du Nord du Québec (CBJNQ) : En établissant des procédures de consultation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social faisant appel à la participation des Cris et des Inuit sous la CBJNQ, le gouvernement du Québec établissait alors avec ces nations un précédent sur les façons de faire et qui gagnerait à être étendue à l'échelle du territoire Québécois (tant pour les autochtones que les non-autochtones). • Il y a lieu également de s'inspirer de l'entente Sanarrutik intervenue entre Makivik, KRG et le Gouvernement du Québec dans laquelle le gouvernement s'engage à encourager et faciliter la signature d'ententes minières entre l'industrie et Makivik.⁴ • Il y a lieu d'emprunter du Plan Nord le libellé ferme et simple sur la position du gouvernement : <ul style="list-style-type: none"> « Une relation avec les Premières nations et les Inuits basée sur le respect mutuel et le partenariat : <ul style="list-style-type: none"> ○ Le maintien d'une relation de Nation à Nation; ○ L'obligation de consulter adéquatement les populations; ○ La participation des Autochtones tant aux processus décisionnels qu'à la réalisation des projets de développement; ○ Le respect des principes de développement durable; ○ Le respect de la culture et de l'identité autochtones; ○ Le respect des traités, des ententes et des conventions déjà signés et à venir. »ⁱ • Proposition adaptée du libellé de la Déclaration des partenaires du Plan Nord: QUE la loi doit appuyer un développement qui favorise la |
|--|--|--|

³ Déclaration des nations unies sur les droits des peuples autochtones, art 32.2

⁴ Sanarrutik, article 2.3, 2e paragraphe: 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.

| | | |
|----|---|--|
| | | <p>préservation de la qualité de l'environnement, la sauvegarde de la biodiversité ainsi que le mode de vie traditionnel et ancestral des Premières Nations et des Inuits et qu'il permette un enrichissement collectif sur les plans social et économique ; QUE <i>la Loi</i> doit respecter les ententes déjà conclues et futures avec les Premières Nations et les Inuits habitant ce territoire ainsi que leurs droits ancestraux.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Référence pourrait être faite à de tels principes directeurs dans la section 3, et ces principes directeurs pourraient être élaborés dans un règlement portant sur des protocoles de consultation négociés avec les Premières Nations et Inuits. |
| 9 | <p>Un registre public représente un outil utile pour assurer la transparence, favoriser une meilleure sensibilisation et inspirer une plus grande confiance envers les projets de mise en valeur des ressources minérales. Le problème réside en le fait que la nouvelle obligation de présenter la planification des travaux (en vue d'obtenir l'approbation du ministre) ne figure pas à la liste des actes devant être inscrits au registre. Pourtant, ce serait l'endroit tout indiqué pour assurer que le public a accès à la planification des travaux.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d'inscrire la planification des travaux soumis et approuvés au registre par souci de transparence. |
| 12 | <p>Promotion du développement : L'ajout, après «favoriser» de « dans une perspective de développement durable » est approprié, mais le libellé est trop vague et ne facilite en rien l'interprétation de l'intention de la Loi. De plus, aucune référence n'est faite aux droits et aux intérêts des Autochtones, contrairement à d'autres documents gouvernementaux clés (par ex., le Plan Nord et la loi 57).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu de changer le terme « favoriser » pour « encadrer » et ainsi renforcer le nouvel esprit de la loi; • Comme mentionné ci-dessus, il y a lieu d'élaborer sur les principes du développement durable conformément à la <i>Loi sur le développement durable</i>; et • Rappelons qu'il y a lieu d'ajouter le respect des intérêts, des droits et des titres des Autochtones et la protection de l'environnement parmi les principaux facteurs devant orienter la promotion du développement. EX : La présente loi vise à <i>encadrer</i> dans une perspective de développement durable, la prospection, la recherche, l'exploration aux fins d'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains, <i>d'une façon compatible</i> |

| | | |
|----|---|--|
| | | <p><i>avec les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones, y compris l’obligation de mener des consultations, et ce, de manière à assurer une gestion durable, équitable et efficaces des ressources et, de l’environnement et ce, en tenant compte des autres utilités du territoire.</i></p> |
| 32 | <p>Obligation pour les titulaires de claims d’aviser les propriétaires et les municipalités. Cette obligation est appropriée dans l’optique de mieux orienter les personnes et les organisations pouvant être touchées par des claims. Cependant, il y a lieu d’élargir l’obligation d’aviser pour y inclure les initiatives d’aménagement du territoire tel le Plan Nord, les autorités autochtones et autorités d’aménagement régionales (ex : Tables GIR, CRRNT)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d’intégrer l’obligation d’aviser dans tous les mécanismes de planification prévus à l’échelle régionale (Kativik, l’administration régionale Crie, communautés autochtones, Tables GIR et CRRNT pour être compatible et par soucis de cohérence notamment avec la loi 57 et, le Plan Nord) pour favoriser une consultation rapide sur des questions de développement et de planification de la conservation : <ul style="list-style-type: none"> ○ « À toutes les étapes de planification et de réalisation des projets proposés dans le cadre du Plan Nord, la protection de l’environnement et des écosystèmes nordiques particulièrement sensibles aux changements climatiques et aux perturbations pouvant découler des interventions humaines sera au cœur des décisions. Ce souci de la protection de l’environnement et de la biodiversité sera partie intégrante de tous les projets de développement associés au Plan Nord. »⁵ⁱⁱ |
| 32 | <p>L’article 65 de la loi, qui traite du droit d’accès au terrain et des restrictions afférentes devrait également définir par voie réglementaire sur le type de consultations et d’exigences environnementales à être entreprises par le titulaire du claim et à être incorporés en détails dans la soumission de leur plan de travail.</p> <p>Ces types d’orientations claires sur des mesures environnementales de base et des conditions de consultation assureraient la transparence, l’équité et la</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L’article 65 de la loi qui stipule « Le titulaire de claim a droit d’accès au terrain qui en fait l’objet et peut y faire tout travail d’exploration », devrait être modifié par « ... peut exécuter le travail d’exploration conformément aux règlements, plan de travail approuvé par le ministre et, conditions que le ministre estime appropriées » . • Ce plan de travail devrait être posté au registre minier. • Une réglementation afférente devrait notamment fixer l’échelle appropriée de consultations publiques, d’une évaluation environnementale et d’une évaluation des répercussions sociales à |

⁵ Plan Nord, chapitre V, page 97

| | | |
|--|--|--|
| | certitude tant auprès des détenteurs de claims qu'aux parties prenantes. | <p>l'échelle de l'intensité et de l'avancement des travaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ces exigences devraient également être précisées dans un règlement et formalisés dans le processus d'autorisation de permis d'exploration.⁶ • Notons que système d'autorisations similaire et conditions relatives à l'intérêts publiques, définies dans une réglementation devrait s'appliquer également à l'exploitation des ressources gazières et pétrolières dans l'article 170 (Section XI, Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel, permis de recherche de saumure et permis de recherche de réservoir souterrain) |
|--|--|--|

⁶ Les systèmes de permis d'exploration sont maintenant en place dans plusieurs juridictions minières. La Province de l'Ontario a récemment adopté cette approche dont des variantes existent aussi en Alberta, dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi que dans d'autres pays tels que la Nouvelle-Zélande. L'avantage clé d'un système de permis est qu'il permet aux gouvernements de remplir l'obligation légale de consultation auprès des peuples autochtones et de prendre, en ce qui concerne les demandes de permis, des décisions qui reflètent les consultations et les autres objectifs de la politique publique (comme la conservation). De notre point de vue, un système de permis doit être une condition préalable au consentement éclairé et à l'assurance de conformité avec les plans d'aménagement du territoire.

S'il est correctement mis en place, ce système devrait placer les prospecteurs en meilleure position pour attirer et sécuriser les investissements une fois que les permis sont délivrés, puisque toute incertitude concernant le consentement préalable et éclairé des communautés autochtones ou des propriétaires privés, la conformité avec les plans d'aménagement du territoire, et toute source potentielle de conflit peuvent être traitées durant le processus de délivrance de permis.

Les conditions de délivrance de permis, les attentes des consultations et critères de plans de travail doivent correspondre aux niveaux d'activité et de perturbation et varier proportionnellement selon une échelle allant de critères minimaux pour la prospection à des exigences de plus en plus sévères pour les projets d'exploration intermédiaires et avancés. Rendre obligatoire une approche graduelle du processus de délivrance de permis doit être, à notre avis, un élément essentiel de la nouvelle loi sur les mines car elle permet d'harmoniser d'une manière claire, juste et prévisible le niveau d'activité et les répercussions potentielles des perturbations avec les critères exigés des requérants, et de laisser place également aux attentes des parties prenantes et à leur participation active au processus.

| | | |
|----|---|--|
| 51 | <p>Les exigences en matière de consultation publique et de surveillance constituent des ajouts très importants, car elles accordent au ministre un pouvoir discrétionnaire de tenir compte d'intérêts publics plus vastes dans sa décision d'accepter ou de refuser une demande d'autorisation.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d'ajouter une référence explicite à l'obligation de consulter les Autochtones (au sens du préambule) ainsi qu'à la nécessité d'intégrer cette obligation dans les objectifs des plans d'aménagement du territoire élaborés. Ex : « Le titulaire doit, préalablement à la demande de bail minier, procéder à une consultation publique dans la région concernée et avec les populations autochtones concernées, selon les modalités fixées par règlement. » • Il y a lieu d'ajouter le potentiel de fournir des ressources, au besoin, pour assurer que les populations puissent bénéficier de support adéquat aux fins d'une consultation. • Il y a lieu d'accompagner cet article d'un règlement clair (au sens du paragraphe 11 de l'article 92 de la réforme) concernant la surveillance des procédures de comité, lequel règlement serait assez rigoureux et cohérent pour permettre au ministre de l'intégrer dans des protocoles d'approbation. À cet effet, les comités d'examen sous la Convention de la Baie-James et du Nord du Québec et ententes afférentes, sont des modèles à considérer. L'élaboration d'un processus, d'après le modèle de la CBJNQ qui permet aux communautés autochtones d'examiner les demandes de permis relatifs aux activités minières au fur et à mesure de l'avancement des projets, a beaucoup plus de chance que le système actuel de restaurer la confiance et de réduire les conflits et l'incertitude des communautés, de l'industrie et des investisseurs. À l'instar des comités d'examen sous la CBJNQ, par souci de transparence, la constitution d'un comité de suivi ne devrait être sous la responsabilité du titulaire du droit minier. • Par souci de cohérence et pour promouvoir une bonne pratique déjà en cours sur le territoire québécois, à l'instar de la CBJNQ, ces consultations et études d'impact environnementale devraient être obligatoires sous le seuil de 3000 t/ soit à partir de 0 t/j. |
|----|---|--|

| | | |
|----|---|--|
| 57 | L'intégration du concept de l'intérêt public parmi les conditions pour refuser une demande d'exploitation des substances de surface est importante, mais la définition de l'intérêt public et des mécanismes d'indemnisation associés manque de clarté. La définition des obligations provinciales en matière d'indemnisation ne fait aucune référence à des lignes directrices précises en matière d'indemnisation. Cela crée donc de grands écarts entre les attentes et les responsabilités potentielles de la province. | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d'élaborer des critères d'intérêt public qui reposent expressément sur les principes de la <i>Loi sur le développement durable</i> tel celui relatif à la participation et l'engagement et d'internalisation des coûts. Ces critères devraient référer à ou reprendre ceux détaillés à l'article 304 de la loi et détaillés également dans l'article 82 de la loi. • Afin de protéger le public contre des obligations non définies, il y a lieu de définir des procédures légales d'indemnisation. Nous recommandons l'adoption de procédures similaires à celles prévues par la méthode d'évaluation au prix du marché enchâssée dans la <i>Mining Rights Amendment Act</i>ⁱⁱⁱ de la Colombie-Britannique. |
| 80 | L'autorisation de l'expropriation de terres pour l'exploration ou l'extraction de minerais ne crée aucun incitatif approprié à conclure une entente dûment négociée avec le propriétaire desdites terres. | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu de faire référence à un mécanisme d'encadrement et de support aux populations et propriétaire, de résolution de conflits et de fixation de l'indemnité pour compenser les pertes subies par le propriétaire. |
| 90 | Il est important de soustraire des terres au jalonnement dans l'optique d'atténuer des conflits et de maintenir la capacité de la province d'aménager le territoire en tenant compte de divers intérêts publics (par ex., assurer un équilibre entre les intérêts des sociétés minières et les droits territoriaux des Autochtones ainsi que des initiatives de planification comme le Plan Nord). | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d'inclure dans le paragraphe 1.1 de l'article 304 une référence à la compatibilité avec la planification régionale des usages du territoire, au Plan Nord (ex : un terrain situé sur le territoire du Plan Nord si un plan d'aménagement du territoire l'a désigné à une fin non compatible avec l'exploration et la mise en valeur minière) en à l'interdiction d'activités industrielles sur la moitié de la région couverte par le Plan Nord ainsi qu'aux intérêts des Autochtones sur le territoire (ex : Territoire faisant l'objet de négociation territoriale avec les autochtones). • Il y a lieu d'ajouter la <i>Protection de l'eau</i> comme objet d'intérêt public. |

| | | |
|----|---|--|
| 91 | <p>Les restrictions et l'obligation d'obtenir le consentement qui sont imposées aux titulaires de claims situés à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation ou de tout territoire affecté à la villégiature favorisent l'établissement d'un équilibre entre les droits de mise en valeur des ressources minérales et d'autres usages du territoire, mais il y a lieu d'appliquer ce mécanisme aux plans autochtones d'aménagement du territoire reconnus.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Il y a lieu d'ajouter un article 304.3 imposant des restrictions aux titulaires de claims situés à l'intérieur d'aires de protection ou de conservation au titre de plans autochtones d'aménagement du territoire. Comme c'est le cas des municipalités, les titulaires de claims situés à l'intérieur d'une région ainsi soustraite seraient tenus d'obtenir le consentement du gouvernement autochtone local concerné. |
|----|---|--|

ⁱ Plan Nord, page 23

ⁱⁱ Plan Nord, page 97

ⁱⁱⁱ http://www.leg.bc.ca/36th3rd/3rd_read/gov12-3.htm