

L'avenir **MINIER** DU QUÉBEC



LES SUJETS SOCIAUX ET DE GOUVERNANCE

Conversation publique sur l'avenir minier du Québec



INSTITUT DU
NOUVEAU MONDE

INITIATIVE, DÉVELOPPEMENT ET RÉALISATION DE LA DÉMARCHÉ

Directeur général
Michel Venne

Directrice – Stratégie et communications
Paule Gagnon

Directeur de projet – Conversation publique sur l’avenir minier du Québec
Yves Bourguignon

Directrice – INM Services conseils
Julie Caron-Malenfant

Planification et coordination logistique
Adaée Lacoste et Louis-Philippe Lizotte

Édimestre
Aude Leroux-Lévesque

Directeur administratif
Pascal Grenier

Adjointe administrative
Rajae Nuiji

Coordonnateur de la plateforme de discussion en ligne
Benjamin Cerantola

Conseiller en communications et relationniste de presse
Roch Bilodeau – Phare Communications

RÉALISATION DU DOCUMENT

Recherche, documentation, analyse et rédaction
François-Nicolas Pelletier

Édition de texte
Yves Bourguignon

Révision
Roch Bilodeau – Phare Communications

COMITÉ CONSULTATIF DE LA DÉMARCHÉ

Jean-Claude Belles-Isles
Association minière du Québec

Jean-Philippe Boucher
Union des municipalités du Québec

Philippe Bourke
Regroupement national des conseils régionaux de l’environnement du Québec

Clairandree Cauchy
Syndicat des métallos (FTQ)

Sylvain Durocher,
Investissement Québec

Farid Harouni
Fédération québécoise des municipalités

Jean-Marc Lulin
Exploration Azimut

Suzann Méthot
Initiative boréale canadienne

Jusqu’au 20 février 2012 :

Claire Bolduc
Solidarité rurale du Québec

Denis Hamel
Fédération des chambres de commerce du Québec

Jusqu’au 2 mars 2012 :

Ugo Lapointe
Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!

Christian Simard
Nature Québec

L’Institut du Nouveau Monde remercie également de leur apport les observateurs d’expérience et de milieux académiques qui, à un moment où l’autre de la recherche et de la rédaction des documents, ont aimablement accepté de partager avec l’INM certaines observations ou ont pu confirmer certains éléments précis de savoirs plus spécialisés : **Michel Aubertin** (École Polytechnique de Montréal), **Michel Jébrak** (UQAM et Chaire en entrepreneuriat minier UQAT-UQAM), **Bruno Bussière** (UQAT), **Paule Halley** et **Jean Baril** (Chaire de recherche du Canada en droit de l’environnement de l’Université Laval) et **Nochane Rousseau** (PricewaterhouseCoopers).

Ce document est produit dans le cadre de la *Conversation publique sur l'avenir minier du Québec*, une démarche de l'Institut du Nouveau Monde qui a pour but d'exposer au grand public, de façon objective et impartiale, les grands enjeux liés à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales du Québec et d'offrir aux citoyens et aux divers intervenants une tribune libre pour exprimer leurs questionnements, leurs préoccupations, et plus particulièrement leurs pistes de solution.

L'Institut du Nouveau Monde

L'Institut du Nouveau Monde est une organisation à but non lucratif non partisane dont la mission est de développer la participation citoyenne et de renouveler les idées au Québec.

Depuis 2004, son action permet d'augmenter la proportion de citoyens qui participent à la vie démocratique ainsi que la qualité du débat dans la province. L'organisation s'emploie à informer sur les enjeux essentiels, à animer un débat continu sur ces enjeux et à valoriser les idées et projets issus de ce débat dans l'opinion publique et auprès des décideurs.

L'INM œuvre dans une perspective de justice et d'inclusion sociales, dans le respect des valeurs démocratiques et dans un esprit d'ouverture et d'innovation.

Son impartialité et sa neutralité dans les débats sont reconnues. L'INM n'est affilié à aucun parti politique et à aucun groupe d'intérêt, mais porte la parole citoyenne exprimée dans les activités qu'il organise.

Autres documents disponibles au www.inm.qc.ca

1. Des acteurs, des intervenants et des points de vue
2. Des documents et des sites Web existants
3. Le Québec et les mines
4. Les sujets économiques et de développement régional
5. Les sujets sociaux et de gouvernance
6. Les sujets environnementaux et de territoire

Les six documents préparés par l'Institut du Nouveau Monde dans le cadre de la Conversation publique sur l'avenir minier du Québec sont évolutifs. Pour s'assurer d'être à l'écoute des citoyennes et citoyens – ce qui est l'objectif fondamental de cette démarche – l'INM pourra au besoin, au fur et à mesure des activités de la Conversation, bonifier l'information qui y est contenue, que ce soit pour y ajouter un élément, en compléter un autre ou apporter de nouvelles informations. Le cas échéant, les nouvelles éditions des documents ainsi bonifiés porteront un numéro différent, permettant ainsi de distinguer leur évolution.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| LES COMMUNAUTÉS, LEURS RESPONSABILITÉS ET LA GOUVERNANCE | 5 |
| La cadre juridique général | 5 |
| La <i>Loi sur les mines</i> | 5 |
| Le « free mining » | 6 |
| Le rôle des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC) | 8 |
| LA CONSIDÉRATION DES CITOYENS, LEUR POUVOIR ET LE POINT DE VUE AUTOCHTONE | 8 |
| Les citoyens en général | 8 |
| Le point de vue autochtone en particulier | 10 |
| Le contexte légal | 10 |
| Une situation variable selon les nations | 11 |
| RÉFORMER LA LOI SUR LES MINES : LE PROJET DE LOI 14 | 13 |
| L'obligation d'informer les propriétaires | 13 |
| Le droit d'expropriation | 13 |
| La soustraction de certaines zones à l'exploration et à l'exploitation | 14 |
| La garantie financière pour restauration | 16 |
| Les pouvoirs étendus accordés au ministre | 16 |
| Les évaluations environnementales et les consultations publiques | 16 |
| Les obligations relatives à la recherche et à la découverte d'uranium | 17 |
| La consultation des Autochtones | 17 |
| LES IMPACTS SOCIAUX, COMMUNAUTAIRES ET SUR LA SANTÉ, ET DES FILIÈRES PARTICULIÈRES | 18 |
| Les impacts sociaux, communautaires et sur la santé | 18 |
| Les impacts négatifs | 18 |
| Les impacts positifs | 20 |
| Des filières particulières | 21 |

Le cadre juridique général

Le volet économique occupe une place importante dans les discussions sur l'avenir minier du Québec. Mais il est loin d'être le seul qui intéresse les citoyens. Les sujets sociaux et de gouvernance y ont aussi une place fondamentale.

La nature des relations entre les entreprises, l'État, les citoyens et les communautés – y compris les communautés autochtones – suscite beaucoup de commentaires et mérite d'être approfondie dans le cadre de cette conversation publique.

La *Loi sur les mines*

La fébrilité que vit actuellement le Québec minier, de même que le rapport du Vérificateur général du Québec sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier, en 2009, ont provoqué une réflexion sur le cadre juridique qui accompagne cette activité.

En parallèle, le lancement de plusieurs projets d'exploration liés aux gaz de shale (schiste) dans les zones habitées ou agricoles du sud du Québec a créé un certain émoi, renforçant le désir exprimé par plusieurs de réformer la principale loi qui encadre les activités minières au Québec : la *Loi sur les mines*. Un rappel des principales caractéristiques de cette loi est donc nécessaire. Le projet de loi 14, qui vise à la réformer, sera discuté plus loin dans ce même document.

La *Loi sur l'impôt minier* et une série de lois et de règlements liés à l'environnement touchent le secteur minier, mais la *Loi sur les mines* est celle qui définit le cadre fondamental dans lequel cette industrie évolue. Elle traite aussi de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, bien que ces derniers soient parfois régis par des règlements différents. La *Loi sur les mines* encadre notamment :

- les rapports entre les propriétaires des droits de surface et ceux qui possèdent des titres miniers du sous-sol;
- la méthode d'attribution des ressources minérales, notamment, la façon dont sont octroyés les permis d'exploration et les baux pour l'exploitation de mines ou de carrières;
- les pouvoirs du ministre responsable de l'application de la Loi, soit le ministre des Ressources naturelles et de la Faune;
- les obligations des entreprises minières en matière de restauration.

Il faut tout d'abord rappeler que dans le droit québécois et dans celui de la plupart des autres provinces canadiennes, les droits de surface sont distincts des droits de propriété sur le sous-sol¹. Par défaut, le sous-sol est une propriété collective dont la Couronne (l'État) est le fiduciaire. En d'autres mots, un propriétaire de terrain ne possède pas les ressources qui sont enfouies en deçà de la couche arable.

¹ Denys-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2^e édition, Montréal, Les Éditions Thémis, 2005.

Le « free mining »

Le principe général de notre régime minier est que toute personne, physique ou morale (c'est-à-dire autant un individu qu'une entreprise), peut chercher des ressources minérales. Si les recherches sont concluantes, cette personne obtient le droit de les exploiter :

« Le régime minier québécois [...] s'appuie sur un accès le plus large possible au territoire, un droit de recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens des demandeurs, où le premier arrivé obtient, avec son titre, le droit exclusif d'y rechercher les substances minérales et l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes². »

Ce principe général, c'est ce qu'on appelle le « free mining » ou « libre accès aux ressources » : un droit élargi d'accès au territoire, accompagné d'un droit exclusif d'exploration et d'exploitation sur la base du « premier arrivé, premier servi »³.

La pierre d'assise du régime, c'est le « claim ». Le claim est un titre minier qui accorde à son titulaire le droit exclusif de réaliser des travaux d'exploration pendant une période de deux ans (renouvelable)⁴. Ce titre peut être obtenu en allant jalonner la zone désirée sur le terrain ou, comme c'est devenu la norme aujourd'hui, en faisant une simple demande sur le site Web du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec dédié à cette fin.

Lorsque le claim ainsi obtenu est situé sur des terres privées, son titulaire doit demander l'accès au terrain au propriétaire des droits de surface (c'est-à-dire le propriétaire du terrain). Certaines dispositions s'appliquent alors⁵ :

- accès au terrain : le titulaire du claim doit dédommager le propriétaire du terrain privé; dans le cas où les parties ne s'entendent pas sur le montant du dédommagement, c'est un tribunal qui s'en charge. Toutefois, le propriétaire du terrain *n'a pas le pouvoir d'interdire indéfiniment l'accès à son terrain*;
- acquisition des biens nécessaires à l'accès au territoire visé : cette disposition peut inclure le terrain lui-même et les bâtiments appartenant à son propriétaire. Cette acquisition peut se faire à l'amiable, mais si une telle entente n'est pas possible, le titulaire du claim peut demander à l'État d'engager une procédure d'expropriation; la *Loi sur les mines* (ou, incidemment, la *Loi sur l'expropriation*, qui a préséance) ne spécifie pas de motifs permettant au ministre des Ressources naturelles de refuser cette demande d'expropriation, hormis une clause générale indiquant que toute expropriation est autorisée ou décidée par le gouvernement « aux conditions qu'il détermine » (art. 36 de la *Loi sur l'expropriation*). L'expropriation a donc toutes les chances de se produire si elle est demandée.

Ces pouvoirs accordés à l'industrie (accès au terrain et possibilité de recourir à l'expropriation) sont parmi les éléments les plus controversés de la *Loi sur les mines*.

² Site Web du MRNF, « Le claim » : www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/principedroit.asp.

³ Voir aussi : Jean-Yves Laliberté, coordonnateur de l'exploration, direction générale des hydrocarbures et des biocarburants, ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, « Rectification : Mémoire présenté par Ambioterra (DM38) », lettre déposée au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre des audiences sur le Développement durable de l'industrie des gaz de schistes au Québec, 9 décembre 2010.

⁴ Site Web du MRNF, « Le claim » : www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/principedroit.asp.

⁵ Voir les articles 65 et 235 de la *Loi sur les mines*.

Dans les faits, la procédure d'expropriation n'a pas été utilisée souvent. Le seul cas récent est lié à l'aménagement de la mine d'or Canadian Malartic (propriété d'Osisko) à Malartic. Auparavant, la procédure n'avait pas été utilisée depuis un quart de siècle⁶. Mais le fait que cette possibilité existe reste problématique pour plusieurs individus et groupes, notamment le Barreau du Québec (voir les explications détaillées dans la section La considération des citoyens, leur pouvoir et le point de vue autochtone).

Les seules exceptions au droit général d'exploration et d'exploitation prévues dans la *Loi sur les mines* concernent :

- les zones qui font déjà l'objet d'un titre minier (art. 27);
- les sites où sont situés des cimetières catholiques ou non catholiques (art. 144 et 235) – à noter que les sites funéraires autochtones ne bénéficient pas d'emblée de cette protection⁷;
- les « sites géologiques exceptionnels » (art. 30.1 et 305.1), qui sont définis dans la loi comme : « un terrain dont les caractéristiques géologiques, géomorphologiques, paysagères ou biologiques présentent un intérêt du point de vue de l'enseignement, de la recherche scientifique ou de la conservation et qui mérite d'être protégé en raison notamment d'une menace, de sa rareté ou de sa vulnérabilité » (art. 1);
- un pouvoir accordé au ministre responsable de soustraire certaines zones pour « tout objet qu'il juge d'intérêt public », comme la construction de certaines infrastructures, dont les aménagements hydroélectriques, la création de parcs ou de réserves écologiques (art. 304).

La conséquence de ce cadre législatif est que 82 % de la superficie totale du Québec est ouverte à l'exploration minière, parfois sous condition (voir le tableau suivant). On peut mentionner au passage que, bien que le projet de loi 14 ne soit pas encore adopté, le gouvernement a déjà imposé des contraintes sur les nouvelles demandes de claims en zones urbanisées et de villégiature.

| PROPORTION DU TERRITOIRE ACCESSIBLE À L'EXPLORATION MINIÈRE | | |
|--|-------------------------------|--------------|
| | Superficie en km ² | % |
| Zones où l'exploration est interdite | | |
| Exploration interdite : parcs, aires protégées, réserves à l'État, etc. | 151 621 | 9 % |
| Exploration interdite : territoires suspendus temporairement (projets de parcs et d'aires protégées, etc.) | 108 564 | 6 % |
| Exploration interdite : zone du bassin versant avec le Labrador | 28 974 | 2 % |
| Sous-total – Zones où l'exploration est interdite | 289 159 | 17 % |
| Zones où l'exploration est possible avec consentement municipal | | |
| Exploration possible avec consentement municipal : contraintes conformes au contenu du projet de loi 14* | 16 265 | 1 % |
| Sous-total – Zones où l'exploration est possible avec consentement municipal | 16 265 | 1 % |
| Zones où l'exploration est possible sans condition ou avec conditions mineures | | |
| Exploration possible sous condition : protection d'habitats fauniques, réserves hydrauliques, etc. | 99 830 | 6 % |
| Exploration possible sans restrictions | 1 262 187 | 76 % |
| Sous-total – Zones où l'exploration est possible sans condition ou avec conditions mineures | 1 362 017 | 82 % |
| Superficie totale du Québec | 1 667 441 | 100 % |

* S'applique aux nouvelles demandes de claims. Il existe déjà des claims dans ces territoires. Source : ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec : [http://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Gestim/cartes_quebec_minier/contraintes_petite\(2012-02-07\).pdf](http://ftp.mrnf.gouv.qc.ca/Public/Gestim/cartes_quebec_minier/contraintes_petite(2012-02-07).pdf)

⁶ Bryan A. Coates, André Le Bel et Robert Wares [membres de la direction d'Osisko], *L'industrie minière québécoise – Une industrie du savoir, créatrice de richesses pour la collectivité*, Osisko, 2011.

⁷ Pour être reconnu comme cimetière non catholique, un site doit avoir été approuvé par le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Dans l'esprit du projet de loi 14, le gouvernement a déjà imposé des contraintes sur les nouvelles demandes de claims dans les territoires urbanisés. Dans ces cas, le consentement de la municipalité est requis pour effectuer des travaux d'exploration (voir les explications détaillées le rôle des municipalités et des municipalités régionales de comté). D'après un estimé de l'Association de l'exploration minière du Québec, ces restrictions touchent environ 475 détenteurs de claims actuels qui devront soit obtenir l'assentiment des municipalités concernées pour poursuivre leurs démarches d'exploration, soit perdre leur titre⁸.

Au 31 décembre 2011, près de 250 000 titres miniers (claims et baux) étaient en vigueur au Québec, pour une superficie de 115 000 km². Cette étendue touchée par des claims ou des baux représentait donc 6,9 % de l'ensemble du territoire québécois (1 667 441 km²)⁹.

Dans certaines régions, l'activité minière occupe une place plus importante. En Abitibi-Témiscamingue, par exemple, l'ensemble des titres miniers (claims et baux d'exploitation) couvrent une zone correspondant à 21 % du territoire¹⁰.

Le rôle des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC)

D'autres sections de ce document traiteront des modifications envisagées sur cette question. Mais mentionnons d'entrée de jeu que dans le contexte juridique actuel, les municipalités ont peu à dire sur les activités minières. Un des seuls « pouvoirs » dont elles disposent est de « voir à l'entretien et à la réfection, sur son territoire, [...] d'un chemin minier » – et encore, seulement avec l'autorisation du ministre des Transports (art. 247.1 de la *Loi sur les mines*).

Au niveau régional, la situation n'est pas différente. L'activité minière n'est pas soumise aux schémas d'aménagement régionaux préparés par les municipalités régionales de comté (MRC), ou aux plans des communautés métropolitaines. L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* stipule en effet que ces exercices de planification ne peuvent d'aucune façon empêcher l'activité minière, quelle qu'elle soit (obtention d'un claim, exploration et exploitation minières).

LA CONSIDÉRATION DES CITOYENS, LEUR POUVOIR ET LE POINT DE VUE AUTOCHTONE

Les citoyens en général

Plusieurs citoyens se sentent impuissants devant les entreprises minières. Lorsque leur terrain est visé par un projet, ils sont sous l'impression qu'ils ne peuvent rien y faire. Ce sentiment a pu être renforcé par le fait qu'une minorité de prospecteurs peu scrupuleux ont, dans le passé, « visité » des terrains de particuliers sans la permission des propriétaires.

⁸ Le gouvernement ne prévoit pas de compensation financière pour ceux qui perdent leur titre, sauf pour ceux qui ont déjà réalisé des travaux sur le terrain.

⁹ Données fournies par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec.

¹⁰ Données de décembre 2010. Sources : ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, *Rapport sur les activités minières au Québec – 2010, 2011*, chap. 2 p. 24; ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour la superficie de l'Abitibi-Témiscamingue : www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_08.pdf.

Comme on l'a mentionné plus tôt, le risque d'expropriation est réel pour un particulier dont le terrain est convoité. Même si ce recours ultime est rarement utilisé, il induit une asymétrie dans les négociations entre l'entreprise et le particulier, ce qui a amené le Barreau du Québec à critiquer la loi actuelle :

« l'article 235 [...] accorde un pouvoir d'expropriation exorbitant au bénéfice du titulaire de droit minier ou du propriétaire de substances minérales face au propriétaire d'un terrain privé. De l'avis du Barreau, il y aurait lieu d'atténuer ce déséquilibre en introduisant dans la loi une notion d'atteinte minimale au droit du propriétaire d'un terrain. [...] La loi pourrait aussi prévoir une obligation de consulter le propriétaire avant que ne soit exercé ce pouvoir d'expropriation. En pratique, ce pouvoir exorbitant donne au titulaire de droit minier un avantage considérable dans la négociation avec le propriétaire d'un terrain¹¹. »

Dans ce contexte, le résultat de la négociation n'est pas toujours satisfaisant. Dans l'exemple récent de Malartic, certains propriétaires se sont plaints de ne pas avoir obtenu une compensation suffisante ou de ne pas avoir eu les outils pour négocier d'égal à égal avec l'entreprise. D'autres résidents semblent avoir été satisfaits de leurs conditions de relocalisation. Il reste que, dans la situation actuelle, l'absence d'encadrement des négociations de gré et à gré ouvre la porte à une grande diversité de situations et à un déséquilibre potentiel entre les parties.

C'est notamment pour changer ce rapport de force que l'initiative « Moratoire citoyen » a été lancée. Elle vise à exploiter ce qu'on pourrait appeler un « droit de premier refus » des propriétaires : comme on l'a vu plus haut, l'article 235 de la *Loi sur les mines* stipule que l'autorisation du propriétaire du terrain est requise pour la tenue de travaux d'exploration ou d'exploitation. En l'absence d'une telle autorisation, l'entreprise peut s'adresser aux tribunaux pour fixer un montant de dédommagement, ou à l'État pour obtenir une expropriation. Or, ce sont des procédures qu'une entreprise peut hésiter à engager, à moins que ce ne soit véritablement nécessaire¹².

L'organisme Moratoire citoyen estime par exemple qu'il est peu probable que le gouvernement accède à une demande d'expropriation à l'étape de l'*exploration*. Il n'y a pas de tel cas recensé dans l'histoire. C'est pourquoi il encourage tous les citoyens à vérifier si leur terrain fait l'objet d'un claim minier, que ce soit pour des substances minérales, du gaz ou du pétrole. Si c'est le cas, le regroupement invite les citoyens à envoyer une lettre à l'entreprise détentrice du claim pour lui signifier par écrit leur refus d'accorder un accès à leur terrain¹³.

En rendant la démarche publique et en lui donnant un certain caractère collectif, l'objectif est aussi de modifier le rapport de force entre les individus et les entreprises, tout en signifiant au gouvernement leur désaccord au sujet du régime minier actuel.

Il ne s'agit toutefois là que d'une réponse partielle. Plusieurs intervenants demandent que les négociations entre les entreprises et les particuliers soient encadrées, notamment en offrant un soutien juridique aux individus concernés par un projet de développement minier¹⁴. Cette demande semble avoir été entendue, comme on le constatera dans la section de ce document qui traite du projet de loi 14.

¹¹ Voir le mémoire déposé par le Barreau du Québec dans le cadre des consultations sur le projet de loi 14, 22 août 2011, p. 3-4.

¹² Bryan A. Coates, André Le Bel et Robert Wares [membres de la direction d'Osisko], *L'industrie minière québécoise...*

¹³ Voir le site Web du groupe : www.moratoirecitoyen.com. Voir aussi : Pierre-André Normandin, « Exploration minière, pétrolière et gazière : un "moratoire citoyen" s'organise », *La Presse*, 5 décembre 2011; *La Presse canadienne*, « Moratoire citoyen – Plus de 20 000 propriétaires disent non à l'industrie gazière », *Le Devoir*, 9 janvier 2012; Alexandre Shields, « Pétrole, gaz et mines : l'opposition s'organise en Estrie », *Le Devoir*, 1^{er} février 2012.

¹⁴ Voir le mémoire de la Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine! sur le projet de loi 14.

Finalement, certains estiment aussi que l'industrie minière bénéficie de clauses d'exceptions qui empêchent les citoyens d'avoir toute l'information qui leur permettrait de bien comprendre les enjeux économiques et environnementaux qui y sont liés. Autant la *Loi sur l'impôt minier* que la *Loi sur les mines* contiennent des clauses qui soustraient certains documents de l'application de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁵.

Le point de vue autochtone en particulier

Les Autochtones vivent aussi des expériences contrastées avec le secteur minier. Cette situation est compliquée par le fait que le contexte historique, juridique et économique varie beaucoup d'une nation à l'autre, voire d'une communauté à l'autre. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'il n'existe pas un consensus politique autochtone ou un front commun rassembleur sur le développement minier ou sur des initiatives comme le Plan Nord¹⁶.

On peut cependant dire que, de façon générale, la plupart des nations autochtones souhaiteraient participer au développement minier pour assurer le développement économique de leurs communautés. Comme la plupart d'entre elles vivent un boom démographique, elles ressentent un besoin pressant de trouver des emplois pour les jeunes¹⁷. Toutefois, elles sont souvent insatisfaites du peu de consultation dont elles font l'objet, et de la non-reconnaissance de leurs droits ancestraux sur les territoires convoités par les entreprises minières. Elles sont aussi très préoccupées par les impacts environnementaux associés à cette industrie.

Le contexte légal

En vertu de décisions de la Cour suprême du Canada¹⁸, les gouvernements ont aujourd'hui l'obligation de consulter les Autochtones avant de prendre des décisions qui pourraient porter préjudice à leurs revendications territoriales et à leurs titres ancestraux, ce qui inclut les activités minières et forestières¹⁹.

L'actuelle *Loi sur les mines* du Québec n'inclut cependant que de très minces obligations à cet effet, soit dans le cas du classement d'un site géologique exceptionnel (art. 305.1). Et les pratiques de consultation actuelles ne semblent pas non plus satisfaire les Autochtones, à tout le moins dans la partie sud du Québec²⁰.

Dans ce contexte, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL)²¹ a généralement été très critique concernant le développement minier et a même laissé planer la menace

¹⁵ Voir à ce sujet Jean Baril, « Industrie minière : un trou béant dans l'accès à l'information environnementale », *GaiaPresse*, 24 août 2010 : <http://gaiapresse.ca/analyses/industrie-mini%C3%A8re-un-trou-beant-dans-l'acc%C3%A8s-%C3%A0-l'information-environnementale-177.html>.

¹⁶ Jean-François Cliche, « Ultimatum échu, autochtones divisés, enjeux délaissés », *Le Soleil*, 5 décembre 2009.

¹⁷ Notamment, entendre la série radiophonique *L'avenir est indien*, Société Radio-Canada, janvier 2012 : www.radio-canada.ca/emissions/l_avenir_est_indien/2011-2012.

¹⁸ *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (2004)* et *Nation haïdac. Colombie-Britannique (2004)*.

¹⁹ Et ce, même lorsque ces droits n'ont pas encore été prouvés.

²⁰ Patrick Rodrigue, « Entente historique entre Timiskaming et Pikogan – Les deux nations négocieront ensemble avec Aurizon pour le projet Joanna », *Abitibi Express*, 3 février 2012. À noter que les communautés nordiques (Cris, Inuits et Naskapis) ont des procédures spéciales de consultation en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois.

²¹ L'APNQL rassemble les chefs de 43 communautés en provenance de 10 nations : Abénaquis, Algonquins, Attikameks, Cris, Hurons-Wendat, Malécites, Micmacs, Mohawks, Innus (Montagnais) et Naskapis. À noter que les Inuits n'en font pas partie.

de blocage de projets particuliers²². L'APNQL s'est aussi déclarée opposée au Plan Nord, en raison d'un manque de consultation et de prise en compte des revendications autochtones²³.

Dans une déclaration de l'été 2011, l'APNQL a toutefois ouvert une porte, rappelant le désir des Autochtones de participer au développement économique :

« Pourtant, un plan de développement concerté et inclusif serait le bienvenu, car de plus en plus de Premières Nations ont désormais leurs propres outils de formation et de développement, regroupant de plus en plus d'entreprises en émergence et ouvertes aux partenariats. Mieux collé à la réalité des Premières Nations, un tel plan pourrait être un vecteur de développement très intéressant et prometteur auquel toutes les Premières Nations seraient tentées de donner leur adhésion », a ajouté le chef de l'APNQL²⁴. »

Une situation variable selon les nations

Lorsqu'on se penche sur la réalité de nations ou de communautés, on constate une grande diversité de situations.

Commençons par les Cris, les Inuits et les Naskapis. Ils bénéficient d'une situation relativement avantageuse par rapport à d'autres nations autochtones. Les deux premières nations ont signé la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975, alors que les Naskapis ont signé trois ans plus tard la Convention du Nord-Est québécois, calquée sur le modèle de la première.

Les Cris et les Inuits ont ensuite signé des ententes complémentaires, notamment l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec, communément appelée la « Paix des Braves » (2001).

Ces conventions incluent des mécanismes de consultation concernant l'environnement et l'impact sur les communautés, lesquels remplacent la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, qui peut impliquer l'intervention du BAPE. Ces conventions ont aussi amené la création d'organes de représentation unifiés : le Grand Conseil des Cris, d'un côté, la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik de l'autre²⁵. Les conventions et les ententes complémentaires définissent aussi des mécanismes de consultation et favorisent les partenariats économiques²⁶.

Par ailleurs, les deux nations participent aussi au programme des fonds miniers autochtones du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. Créé en 1998, le programme vise à développer l'expertise autochtone et la création d'entreprises dans le secteur minier. Du côté des Inuits, le Fonds d'exploration minière du Nunavik a été créé en 1998, et les Cris ont créé le Conseil cri sur l'exploration minière en 2002²⁷. Ces derniers ont même leur propre politique minière.

²² Robert Dutrisac, « Les Premières Nations menacent de bloquer le projet de la Romaine », *Le Devoir*, 27 novembre 2009.

²³ « Plan Nord : "Un processus incomplet pour les Premières Nations" – chef Ghislain Picard », communiqué de presse de l'APNQL, 9 mai 2011.

²⁴ « À quand une opération de séduction de toutes les Premières Nations concernées par le Plan Nord? », communiqué de presse, APNQL, 30 juin 2011.

²⁵ Il n'y a qu'une communauté naskapie.

²⁶ André Dubuc, « Paix des Braves, 10 ans plus tard – Vers la création d'un gouvernement régional », *La Presse*, 8 octobre 2011.

²⁷ Pierre Marcoux (ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec), « Participation des Autochtones à l'activité minière du Québec », 2008 : www.quebecexploration.qc.ca/2008/pdf/session3/S3_01_marcoux.pdf.

On peut aussi mentionner que les Inuits ont bénéficié de l'expérience positive de la mine Raglan, près de Salluit, dans la péninsule de l'Ungava. Dans le cadre d'une entente signée dans les années 1990 avec Xstrata Nickel, l'entreprise a versé 88 millions de dollars au cours des six dernières années aux 14 communautés inuites, en contrepartie de l'exploitation de la mine. Par ailleurs, environ 17 % des employés de la mine sont des Inuits, une situation qui découle directement des ententes signées avec la communauté²⁸. Ce modèle de partenariat est généralement présenté comme exemplaire²⁹.

Ces nations sont donc des partenaires plus « naturels » du développement économique, ce qu'ils ont montré en appuyant le Plan Nord. (Mentionnons qu'un changement de leadership récent chez les Inuits laisse toutefois présager une attitude plus critique dans le futur.)³⁰. Cette attitude plus positive n'est toutefois pas un chèque en blanc aux promoteurs miniers. Les Cris ont, par exemple, manifesté beaucoup de réticences à l'égard de l'ouverture d'une mine d'uranium au sud des monts Otish (le projet Matoush³¹), un des projets cités dans le Plan Nord. Par ailleurs, il y a aussi des heurts dans les négociations entourant le prolongement de la route 167, un autre élément important du Plan Nord³². Enfin, les Inuits ont aussi des inquiétudes quant à l'impact sur leur culture que pourrait avoir le développement économique généré par le Plan Nord³³.

Du côté des Innus, les divisions semblent plus profondes. L'organisme innu qui regroupe le plus de communautés est l'Alliance stratégique innue, qui représente environ 70 % des Innus vivant au Québec³⁴. L'Alliance est assez critique du développement minier et du Plan Nord. Les Innus de Pessamit, membres de l'Alliance, ont même déclaré vouloir faire une campagne internationale contre le Plan Nord³⁵.

Malgré ces réticences, certaines communautés souhaitent encourager un développement minier ordonné. Les Innus ne sont pas insensibles aux opportunités qui se présentent à l'heure actuelle. Par exemple, la communauté innue de Matimekosh-Lac-John, de Schefferville, a signé un accord avec l'entreprise Labrador Iron Mines pour l'exploitation d'une mine de fer au Labrador, tout près de la frontière du Québec³⁶. Cette communauté possède aussi, avec les Innus de Uashat-Maliotenam et les Naskapis, un service de transport ferroviaire impliqué dans le transport du minerai de fer³⁷.

Chez les Algonquins, qui vivent en Abitibi-Témiscamingue, les expériences varient aussi d'une communauté à l'autre. Les Premières Nations Abitibiwinni de Pikogan et la Timiskaming First Nation de Notre-Dame-du-Nord ont récemment signé une entente avec l'entreprise Mines Aurizon pour le développement du projet Joanna, situé à McWatters³⁸. L'entente pourrait mener à des compensations financières et à des possibilités de formation et d'embauche pour les communautés concernées. À

²⁸ Annie Saint-Pierre, « Les Inuits profitent des retombées », *Le Journal de Québec*, 9 mai 2011.

²⁹ Voir aussi Ressources naturelles Canada, « L'engagement des Autochtones dans les secteurs des mines et de l'énergie » site Web de Ressources naturelles Canada : www.rncan.gc.ca/mineraux-metiaux/autochtones/engagement/4217.

³⁰ Denis Lessard, « Plan Nord : autochtones et environnementalistes sont partagés », *La Presse*, 9 mai 2011 et « Québec perd un allié du Plan Nord », *La Presse*, 1^{er} février 2012; Robert Dutrisac, « Faciliter le boom minier – Jean Charest fait miroiter des investissements publics et privés de 80 milliards d'ici vingt-cinq ans au nord du 49^e parallèle », *Le Devoir*, 10 mai 2011.

³¹ Benjamin Tanguay, « Matoush : Les Cris demandent une pause », *Le Soleil*, 2 février 2012; André Noël et Hugo Fontaine, « Matoush : Les Cris s'opposent toujours à Ressources Strateco », *La Presse*, 20 décembre 2011.

³² Kathleen Lévesque, « Prolongement de la route 167 – Des Cris mettent Québec en garde », *Le Devoir*, 12 novembre 2011.

³³ Martin Papillon, « Autonomie gouvernementale au Nunavik - Un rejet sur fond de Plan Nord », *Le Devoir*, 10 août 2011.

³⁴ Louis-Gilles Francoeur, « Le projet Charest n'est pas applaudi partout », *Le Devoir*, 10 mai 2011.

³⁵ Patrice Bergeron (La Presse canadienne), « Les Innus de Pessamit en campagne contre le Plan Nord », *La Presse*, 21 novembre 2011.

³⁶ « LIM signe l'Accord Répercussions et avantages avec les Innus de Matimekosh-Lac John », communiqué de presse, 7 juin 2011.

³⁷ Steeve Paradis, « Transport Tshuétin prévoit rénover son chemin de fer au coût de 60 millions \$ », *Le Soleil*, 4 janvier 2012.

³⁸ Patrick Rodrigue, « Entente historique entre Timiskaming et Pikogan », *Abitibi Express*, 3 février 2012.

l'opposé, la communauté du lac Barrière a pour sa part repoussé un projet de l'entreprise Ressources Cartier sur leur territoire en raison d'un manque de consultation³⁹.

Finalement, plus au sud, les Mohawks de Kanesatake s'opposent à l'exploitation d'une mine de niobium sur le territoire d'Oka⁴⁰.

RÉFORMER LA LOI SUR LES MINES : LE PROJET DE LOI 14

Le gouvernement du Québec souhaite réformer la *Loi sur les mines*. Une première réforme a été tentée avec le projet de loi 79. Le projet est mort au feuilleton avec la fin de la session, en février 2011. Le gouvernement a réintroduit la démarche dans la session parlementaire actuelle, avec le projet de loi 14.

Si le projet de loi est adopté, la *Loi sur les mines* sera rebaptisée *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes de développement durable*. Plusieurs changements substantiels sont proposés dans le projet de loi. En voici les principales composantes et quelques réactions qu'elles ont suscitées. À noter toutefois que le projet de loi n'a pas été adopté avant la fin des travaux parlementaires, en juin 2012.

L'obligation d'informer les propriétaires

Le titulaire d'un claim aurait l'obligation d'informer les propriétaires de surface de l'obtention du claim à l'intérieur d'une période de 60 jours (art. 32 du projet de loi). Dans le cas où le claim serait situé sur le territoire d'une municipalité, son titulaire devrait aussi informer cette dernière des travaux prévus au moins 90 jours avant le début des travaux.

Le droit d'expropriation

Les titulaires de titres miniers devraient obtenir une autorisation *écrite* pour accéder au terrain à des fins d'exploration ou d'exploitation (la loi actuelle ne spécifie pas quel type d'autorisation la compagnie doit obtenir avant de commencer ses activités). (art. 80).

Un amendement apporté au projet de loi 14 retirerait aussi aux compagnies la possibilité de demander une expropriation dans le cas de projets d'exploration, mais cette possibilité serait maintenue pour les projets d'exploitation.

Un autre amendement stipule que l'entreprise qui désire acquérir la propriété d'un particulier doit « débourser les honoraires des services professionnels nécessaires à la négociation de cette entente », et qu'elle doit attendre la conclusion d'un bail minier avec le gouvernement avant de déplacer des résidences.

Le retrait du pouvoir d'expropriation à l'étape de l'exploration était une demande de la Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!, qui a globalement bien accueilli les trois amendements proposés⁴¹. La

³⁹ « Les Algonquins du lac Barrière célèbrent la décision d'une compagnie minière de suspendre son exploration sur leur territoire : c'est le tour à Charest d'agir, dit la communauté », communiqué, 22 juillet 2011 : <http://solidaritelacbarriere.blogspot.com/>.

⁴⁰ La Presse canadienne, « Manifestation contre le projet de mine de niobium à Oka », *La Presse*, 30 juin 2011.

Coalition invitait toutefois le ministre à étendre ces protections aux locataires et à ceux qui, sans avoir à être relocalisés, habitent tout de même tout près d'exploitations minières.

Pour ce qui est de l'obligation, prévue pour l'entreprise, de contribuer aux frais juridiques, il s'agissait d'une demande maintes fois répétée par le Comité de vigilance de Malartic, un groupe de citoyens qui n'a eu de cesse depuis plusieurs années de soutenir ce point de vue au nom des personnes touchées par ce type de situation.

La soustraction de certaines zones à l'exploration et à l'exploitation

Par défaut, certaines zones seraient exclues de l'exploration et de l'exploitation minière (art. 91, amendé en commission parlementaire) :

- les territoires inclus dans un « périmètre d'urbanisation »;
- les secteurs résidentiels incompatibles avec l'activité minière;
- les secteurs à vocation récréotouristique ou de villégiature.

Ces amendements donneraient beaucoup plus de pouvoir aux municipalités et aux municipalités régionales de comté, qui participent à la définition de ces zones dans le cadre de leurs schémas d'aménagement du territoire.

Pour effectuer des travaux d'exploration ou d'exploitation dans ces zones, une compagnie devrait obtenir le consentement explicite de la municipalité locale concernée.

Notons toutefois au passage que les municipalités du Nunavik, de même que l'Administration régionale de Kativik (Inuits) ne sont pas couvertes par cette exception. En effet, les territoires au nord du 55^e parallèle ne sont pas couverts par la définition des « périmètres d'urbanisation » tels que définis par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et auxquels le projet de loi fait référence⁴².

L'article 91 une des propositions qui a fait couler le plus d'encre. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération des municipalités du Québec (FQM) ont toutes deux bien accueilli ces modifications proposées, étant donné l'absence de contrôle qu'ont les municipalités actuellement⁴³. Le changement proposé donne beaucoup de pouvoir aux municipalités et aux MRC qui pourraient, dans leurs schémas d'aménagement, définir les zones où le développement minier n'est pas souhaité.

Mentionnons également que l'UMQ a affirmé que ces dispositions ne nuiraient pas au développement minier puisque les municipalités qui vivent de l'industrie minière n'auraient pas intérêt à bloquer les nouveaux projets.

Les acteurs économiques ont pour leur part exprimé de vives inquiétudes sur ce sujet. L'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) et l'Association minière du Québec (AMQ) estiment que le gouvernement abdique ses responsabilités de gestionnaire des ressources minérales collectives en

⁴¹ Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine !, « Réforme du régime minier : victoires partielles pour les citoyens », communiqué de presse, 1^{er} décembre 2011.

⁴² Voir le mémoire déposé par Comité consultatif de l'environnement de Kativik sur le projet de loi 14, 22 août 2011: www.keac-cceq.ca/documents/memoires-avis/Avis-PL14-proposition-finale-23-08-11.pdf.

⁴³ Voir les mémoires présentés par les deux associations à la Commission de l'agriculture des pêcheries, de l'énergie et des ressources de l'Assemblée nationale, qui étudie le projet de loi 14.

obligeant les entreprises à devoir négocier individuellement avec chacune des 1 200 municipalités du Québec⁴⁴.

L'industrie critique aussi le fait que cette soustraction dépouillerait de nombreux titulaires de droits existants, qui possèdent déjà des claims ou d'autres titres dans les zones urbanisées ou de villégiature. Il s'agirait d'une expropriation et d'une mesure rétroactive contraire aux pratiques habituelles du droit québécois. Le Barreau du Québec appuie les minières à ce chapitre⁴⁵.

Selon l'AEMQ, ces modifications, si elles étaient adoptées, menaceraient des investissements d'une valeur d'un milliard de dollars selon l'AEMQ⁴⁶. Un des représentants de l'association a même évoqué la « mort » possible de la filière minière si le projet de loi était adopté⁴⁷.

Pour sa part, l'AMQ a soutenu que de telles mesures « traduisent une incompréhension de la réalité de l'industrie minière » et que les actions du gouvernement risquaient de « susciter un climat de perte de confiance des investisseurs dans le régime minier québécois ». L'AMQ disait par ailleurs espérer que le projet de loi n'anéantisse pas les efforts du gouvernement dans les territoires couverts par le Plan Nord⁴⁸.

Les critiques des associations minières ont trouvé écho auprès de la Fédération des chambres de commerce du Québec. Cette dernière s'est dite « très insatisfaite » des amendements apportés au projet de loi, ajoutant qu'ils déplaisent à tous ceux qui sont favorables à la création de richesse⁴⁹.

Pour éviter le morcèlement du pouvoir décisionnel entre les différents acteurs municipaux et provinciaux, l'AEMQ a proposé la création d'une commission de valorisation de la ressource minière, à l'image de ce qui existe dans le domaine agricole (Commission de protection du territoire du agricole) ou des valeurs mobilières (Autorité des marchés financiers). Cette commission aurait comme responsabilités d'appliquer la *Loi sur les mines* et de gérer les titres miniers. L'objectif serait d'uniformiser les règles et de s'assurer que les décisions concernant l'activité minière ne soient pas politisées⁵⁰.

De l'autre côté, certains trouvent que le projet de loi ne va pas assez loin. Par exemple, la Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine! estime que ces restrictions ne sont pas assez étendues et devraient couvrir une plus grande proportion du territoire québécois⁵¹. On l'a vu dans le tableau de la page 7, les territoires exclus par cette mesure ne toucheraient qu'un pourcent du territoire québécois.

Finalement, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a pour sa part demandé que toutes les terres agricoles soient soustraites au développement minier, et non pas seulement les zones résidentielles et

⁴⁴ « Des minières québécoises dénoncent le projet de loi 14 », site Web de Radio-Canada, 20 décembre 2011 :

www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2011/12/20/006-loi-mines-constitution.shtml.

⁴⁵ Association de l'exploration minière du Québec, communiqués de presse : « L'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) réitère sa proposition de créer une Commission de valorisation de la ressource minière au Québec », 1^{er} septembre, et « Le gouvernement du Québec ouvre une page sombre pour l'exploration minière – Le projet de loi 14 : des mesures préjudiciables qui n'apportent aucune solution », 1^{er} décembre 2011. Voir aussi mémoire déposé par le Barreau du Québec dans le cadre des consultations sur le projet de loi 14, 22 août 2011, p. 4.

⁴⁶ Annie Saint-Pierre, « L'industrie réitère ses inquiétudes », *Le Journal de Québec*, 1^{er} septembre 2011.

⁴⁷ Michel Munger, « La réforme de la loi minière fait peur à l'industrie », *Canoe Argent*, 23 août 2011; Alexandre Shields, « Boom minier : les lobbyistes s'activent », *Le Devoir*, 13 septembre 2011.

⁴⁸ Association minière du Québec, « Projet de loi 14 : L'Association minière du Québec déplore que le gouvernement délaisse ses responsabilités en matière de gestion des ressources minérales », communiqué de presse, 1^{er} décembre 2011.

⁴⁹ « Projet de loi 14 – La FCCQ demande au premier ministre d'intervenir », communiqué, 1^{er} décembre 2011.

⁵⁰ Voir le mémoire déposé par l'Association de l'exploration minière du Québec dans le cadre des consultations sur le projet de loi 14, 22 août 2011, p. 24-26.

⁵¹ Ugo Lapointe (porte-parole de la Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!), « Déséquilibre des forces – Il faut éliminer le "libre accès" aux ressources naturelles du Québec », *La Presse* (lettre ouverte), 14 septembre 2011.

récréotouristiques qui sont visées dans le projet de loi 14. L'UPA fait valoir que les territoires agricoles ne constituent que de 2 % du territoire québécois, et que ces terres sont déjà très convoitées par les municipalités en croissance⁵². À ce titre, on peut citer le cas des villages de Wotton et Saint-Camille, en Estrie, où des projets d'exploration minière font grand bruit. Plusieurs résidents de ces régions estiment que le développement minier est incompatible avec les activités agricoles et la vie en milieu rural.

La garantie financière pour restauration

La garantie financière qui serait désormais exigée des entreprises pour la restauration du site après exploitation serait équivalente à la totalité du montant prévu des travaux, comparativement à 70 % à l'heure actuelle (art. 74 et 75). Par ailleurs, cette garantie devrait être versée plus rapidement, soit à l'intérieur d'un délai de trois ans. Finalement, les travaux de restauration eux-mêmes devraient commencer plus rapidement après la fin de l'exploitation de la mine (art. 76).

Les pouvoirs étendus accordés au ministre

Dans le nouveau cadre législatif, s'il est adopté, le ministre verrait ses pouvoirs étendus :

- il pourrait assortir l'octroi d'un bail minier de conditions qui visent à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire (art. 51, para. 4);
- il pourrait refuser l'octroi d'un bail minier pour des motifs d'intérêt public ou, dans le cas de carrières de sable ou de gravier, pour éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire (art. 57);
- il obtiendrait le pouvoir de soustraire, à la recherche ou à l'exploitation, certains territoires afin d'éviter des conflits d'utilisation, en tenant compte de la planification régionale, ce qui ouvrirait la porte à une participation des municipalités régionales de comté ou des communautés métropolitaines (art. 90, para. 4°).

Les évaluations environnementales et les consultations publiques

Un amendement apporté au projet de loi 14 aurait pour effet de soumettre tous les projets d'exploitation d'une mine ou de construction d'une usine de traitement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (art. 96.2, amendements au projet de loi 14).

Cette procédure est décrite dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (art. 31.1) et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Elle requiert de l'initiateur d'un projet qu'il prépare d'abord une étude d'impact sur l'environnement. Cette étude est ensuite rendue publique, après quoi le promoteur doit lancer une étape d'information et de consultation publiques.

Contrairement à ce qui est souvent véhiculé, la tenue d'audiences publiques menées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) n'est pas automatique. Il faut qu'un citoyen, un

⁵² Voir le mémoire déposé par l'UPA dans le cadre des consultations sur le projet de loi 14, 22 août 2011.

groupe ou une municipalité en fasse la demande, et que le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs accepte.

À l'heure actuelle, le règlement prévoit que seuls les projets qui impliquent l'extraction ou le traitement de plus de 7 000 tonnes de minerai par jour sont soumis à la procédure. C'est un barème élevé : dans les faits, ce seuil exclut toutes les mines souterraines.

L'imposition de normes plus sévères pour l'évaluation environnementale était une demande de plusieurs groupes environnementalistes et de regroupements municipaux, qui ont bien accueilli l'amendement⁵³.

Les obligations relatives à la recherche et à la découverte d'uranium

La recherche et la découverte d'uranium devraient être déclarées et inscrites au registre public des droits miniers. Les découvertes d'uranium devraient aussi être déclarées au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (art. 10 et 41).

Ces dispositions ne satisfont pas les groupes opposés à l'exploration et à l'exploitation de l'uranium, qui demandent plutôt un moratoire sur les activités qui y sont liées⁵⁴.

La consultation des Autochtones

Le projet de loi 14 propose ce qui suit (art. 3) :

« La 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. »

Les Autochtones jugent cette clause imprécise et insuffisante⁵⁵. Ils se demandent ce que « eu égard aux circonstances » signifie, et ils se demandent pourquoi le gouvernement n'est pas allé aussi loin que dans le cas de la récente *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, qui donne beaucoup plus de détails sur les principes et les pratiques de consultation avec les Autochtones⁵⁶.

Par ailleurs, ils estiment que le Québec aurait pu s'inspirer de l'Ontario qui, en réformant sa propre *Loi sur les mines* en 2009, a utilisé un langage beaucoup plus précis (art. 2) :

« La présente loi a pour objet d'encourager la prospection, le jalonnement et l'exploration aux fins d'exploitation des ressources minérales, d'une façon compatible avec les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35

⁵³ Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!, « Réforme du régime minier : Victoires partielles pour les citoyens », communiqué de presse, 1^{er} décembre 2011.

⁵⁴ Coalition Pour que le Québec ait meilleure mine!, « Réforme du régime minier : Victoires partielles pour les citoyens », communiqué de presse, 1^{er} décembre 2011 ; mémoire d'Isabelle Gingras et al. (Association canadienne des médecins de l'environnement) sur le projet de loi 14 : *Exploration et exploitation de l'uranium au Québec : pourquoi nous demandons un moratoire*.

⁵⁵ Voir les mémoires déposées par les différentes communautés autochtones sur le projet de loi 14.

⁵⁶ Voir notamment les chapitres II et III de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, et Patrick Rodrigue, « Entente historique entre Timiskaming et Pikogan – Les deux nations négocieront ensemble avec Aurizon pour le projet Joanna », *Abitibi Express*, 3 février 2012.

de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris l'obligation de mener des consultations, et de réduire les effets de ces activités sur la santé et la sécurité publiques et sur l'environnement. »

LES IMPACTS SOCIAUX, COMMUNAUTAIRES ET SUR LA SANTÉ, ET DES FILIÈRES PARTICULIÈRES

Les impacts sociaux, communautaires et sur la santé

Le contexte juridique et la répartition des pouvoirs qu'on vient de décrire se répercutent concrètement dans la vie des individus et des communautés.

D'autant plus que, s'il est vrai que certaines villes se sont construites autour d'une mine, le contraire est de plus en plus fréquent : on trouve des gisements à proximité de régions habitées ou de zones exploitées par des agriculteurs, des villégiateurs ou encore par des Autochtones pour la chasse et la pêche. Les ressources minérales ne connaissent pas les frontières et peuvent être situées n'importe où sur le territoire québécois.

L'ouverture d'une mine a donc presque toujours un impact, plus ou moins grand selon le contexte, sur des communautés humaines. L'arrivée d'une mine dans une région n'est pas un phénomène anodin. Il en découle une série d'impacts positifs et négatifs qui affectent les communautés et peuvent susciter des débats passionnés.

Les impacts négatifs

L'installation d'une mine dans une région peut générer des impacts négatifs. À plus forte raison lorsque l'exploitation se fait à ciel ouvert et à proximité de zones habitées. Un des exemples qui occupe périodiquement les manchettes est celui de Malartic, où l'aménagement et l'exploitation de la mine ont provoqué une série d'effets indésirables (les effets positifs sont présentés plus loin).

L'exploitation d'une mine à ciel ouvert implique l'excavation d'une très grande quantité de roche qui doit d'abord être dynamitée, puis transportée par camions. Dans une mine souterraine, ces opérations se font, en partie du moins, sous terre, ce qui n'est évidemment pas le cas dans une mine à ciel ouvert. Le potentiel de génération de bruit et de poussière y est donc significativement plus élevé.

Dans le cas de Malartic, plusieurs plaintes de bruit ont été effectuées par des résidents et ont mené à six avis d'infraction entre janvier et septembre 2011⁵⁷. Or, d'après l'Organisation mondiale de la santé, le fait d'être exposé au bruit de façon prolongée peut conduire à plusieurs maux, certains étant plus graves : difficultés de concentration, troubles du sommeil, effets psychologiques et changement du comportement social, etc.⁵⁸.

⁵⁷ « Le bruit chez Osisko : Mythe ou réalité? », *Le journal Malartic*, 23 novembre 2011; Suzanne Dansereau, « Les exclus de Malartic », *Les Affaires*, 14 janvier 2012 ; Mario Gagnon, Alain Lahaie et Carl-Hugues Leblanc, regroupement des citoyens du quartier sud de Malartic, « Notre quotidien, cet enfer », *Le Devoir*, 10 novembre 2011.

⁵⁸ Organisation mondiale de la santé, « Le bruit au travail et le bruit ambiant », aide-mémoire n° 258, février 2001, site Web de l'OMS : www.who.int/peh/occupational_health/OCHweb/OSHPages/OSHDocuments/Factsheets/bruit.htm.

Dans le cas de la poussière, c'est aussi le fait d'être à proximité d'habitations qui peut poser problème. Dans le voisinage de l'exploitation, les résidents se plaignent de ne pas pouvoir ouvrir leurs fenêtres ou faire sécher des vêtements à l'extérieur, et d'avoir constamment à nettoyer l'intérieur de leurs maisons.

À ces inconvénients s'ajoute le fait qu'il leur est difficile de déménager, leur résidence ayant connu une perte de valeur majeure du fait de cette proximité avec la mine.

Lorsque l'exploitation d'une mine nécessite le déplacement d'individus, les conséquences peuvent aussi être importantes, positives comme négatives. Dans le cas de la mine de Malartic, plusieurs résidents déplacés étaient heureux de leur changement de situation : maisons neuves ou améliorées, déménagement dans un meilleur quartier, etc. D'autres y ont plutôt vu un déracinement et vivent très mal le fait de quitter et de voir détruire la maison familiale, associée à de nombreux souvenirs ou projets⁵⁹.

Un autre aspect qui mérite d'être mentionné est celui de l'harmonie au sein des communautés affectées. Les divergences d'opinion sur le bien-fondé d'une exploitation minière ou sur les pratiques spécifiques d'une entreprise peuvent se répercuter dans les relations familiales et communautaires.

Lorsque les désaccords sont profonds et persistants, les relations entre concitoyens peuvent devenir acrimonieuses. Les conflits peuvent se transposer dans les milieux de travail, et même chez les enfants des « clans » opposés⁶⁰. Cette situation peut générer énormément d'anxiété.

La confiance entre les citoyens et les élus peut aussi être affectée. Par exemple, dans le cas de la mine de Malartic, des citoyens insatisfaits affirment s'être fait sommer par le maire de la ville de cesser de faire des plaintes contre le bruit généré par la mine, à défaut de quoi cette dernière devrait fermer, ce qui mettrait plus de 400 travailleurs à la rue. Une intervention qui a été perçue comme de l'intimidation⁶¹.

Finalement, les mines à ciel ouvert laissent presque toujours une fosse assez considérable avec un peu d'eau au fond, qui affecte durablement le paysage. Lorsqu'elle se trouve à proximité d'une municipalité, cette zone risque de ne pouvoir que difficilement être réaffectée à d'autres usages dans le futur.

Historiquement, il est vrai que de nombreuses carrières ont été remblayées et réutilisées comme parcs dans des milieux urbains. Mais les mines à ciel ouvert actuelles ou en projet sont d'une toute autre ampleur : la fosse de Malartic s'étendra sur 2 km par 0,9 km et aura une profondeur de 400 mètres lorsque l'exploitation sera terminée⁶². Dans la même région, l'entreprise Royal Nickel compte ouvrir une mine de Nickel à ciel ouvert à Launay, située à l'ouest d'Amos, et dont la fosse aurait 5 km par 1,2 km, afin d'extraire 100 000 tonnes de minerai par jour (Projet Dumont)⁶³. Launay est moins densément peuplée que Malartic, mais l'exploitation d'une mine y nécessiterait quand même le déplacement de résidences et de chalets.

Outre le cas des mines à ciel ouvert, n'importe quel type de développement minier peut provoquer d'autres effets négatifs sur la communauté. Par exemple, s'il est vrai que les propriétaires de maisons

⁵⁹ Voir par exemple les témoignages de citoyens dans *L'or des autres*, un film de Simon Plouffe, produit par Amazone Films (2011), ou encore *Trou Story*, de Richard Desjardins, qui traite aussi du cas de Malartic.

⁶⁰ Voir notamment le reportage de Patrick Lagacé, *Les Francs-Tireurs*, émission n° 347, 5 octobre 2011 : <http://lesfrancstireurs.telequebec.tv/episode.aspx?id=61>.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Bureau des audiences publiques sur l'environnement, *Rapport 260 – Projet minier aurifère Canadian Malartic – Rapport d'enquête et d'audience publique*, juillet 2009, p. 2; Hugo Fontaine, « Royal Nickel : Vers une mine géante en Abitibi », *La Presse*, 9 mars 2011.

⁶³ « Royal Nickel informe la population à Amos », Société Radio-Canada, 30 novembre 2011; Hugo Fontaine, « Royal Nickel : Vers une mine géante en Abitibi », *La Presse*, 9 mars 2011.

peuvent être heureux d'en voir la valeur augmenter grâce à l'activité minière, la médaille a aussi un revers.

En effet, le salaire moyen dans les mines métalliques est très élevé : 91 000 \$ en 2008, contre 32 800 \$ pour l'ensemble des Québécois. Les salaires élevés et la pénurie de logements qui accompagnent souvent l'afflux de nouveaux travailleurs provoquent une grande pression à la hausse sur le prix des logements dans des régions comme la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue. Nombreux sont ceux qui ne peuvent plus se payer une maison ou un loyer dans ces régions⁶⁴. Et dans ce contexte haussier, ceux qui paient leur résidence très cher s'exposent à des risques dans le futur : marchés mondiaux moins favorables aux métaux, épuisement d'une mine, etc.

Une autre conséquence sociale à considérer est la présence possible de travailleurs temporaires. Leurs liens avec les communautés d'accueil sont moins forts. Il existe aussi des craintes à l'effet que les nombreux déplacements de travailleurs et l'activité intense dans le secteur de la construction soient des terrains fertiles pour les organisations criminelles⁶⁵. Par exemple, des Innus de la Côte-Nord affirmaient récemment que les chantiers hydroélectriques facilitaient l'entrée de drogues dures dans leurs communautés⁶⁶.

Les impacts positifs

Il existe des impacts positifs associés à l'activité minière. Les plus importants concernent le développement économique et la création d'emplois, dont il a été question dans le document *Les sujets économiques et de développement régional*, également préparé par l'Institut du Nouveau Monde dans le même contexte que le présent document. La présence d'une mine amène d'autres bénéfices, souvent intangibles, mais néanmoins réels pour les gens qui les vivent.

Le fait d'avoir un emploi est un facteur important dans la santé psychologique et physique d'un individu et de sa famille. Des emplois de qualité, comme ceux qu'on trouve habituellement dans le secteur minier, n'ont pas qu'une incidence économique : ils contribuent au bien-être général et à la santé des individus et des communautés.

Pour certains, la possibilité de rester dans la région ou dans la ville dans laquelle ils ont grandi, ou dans laquelle ils ont fondé une famille, est aussi un bénéfice majeur. Les individus n'ont pas tous le même rapport au territoire, mais pour certains, le sentiment d'appartenance est très fort. Comme l'activité minière est par nature cyclique, le fait de pouvoir continuer à travailler dans son domaine et dans sa région peut donc être un bénéfice qui est très appréciable, même s'il n'est pas que financier.

De la même façon, le fait de pouvoir demeurer dans une région peut aussi sécuriser la sauvegarde du patrimoine individuel : personne n'a intérêt à vivre dans une région dévitalisée et à voir la valeur de sa maison chuter, par exemple. Par ailleurs, la présence d'une population active permet le maintien ou le développement d'infrastructures collectives, que ce soit des routes, des écoles, des installations sportives, des services de santé ou d'autres types d'installations sociales ou récréatives. Ces institutions

⁶⁴ Fanny Lévesque, « Crise aiguë du logement à Sept-Îles », *Le Soleil*, 16 janvier 2012; Sylvain Desjardins, « Le boom minier en Abitibi », *Dimanche Magazine*, Société Radio-Canada; René Lewandowski, « Beau temps pour l'immobilier », *L'actualité*, 15 avril 2010.

⁶⁵ Daniel Renaud, « Plan Nord – La police déjà à l'affût », *Le Journal de Montréal*, 6 janvier 2012.

⁶⁶ André Noël et Fabrice de Pierrebou, « Toxicomanie : Le cri du cœur des Innus », *La Presse*, 22 novembre 2011.

ont un grand impact sur la qualité de vie des résidents. Dans certains cas, elles sont financées par les entreprises minières elles-mêmes.

Pour revenir au cas de Malartic, tous ces aspects positifs peuvent être évoqués. Plusieurs observateurs ont fait remarquer que Malartic était une ville en déclin significatif avant l'arrivée de la mine. Cette dernière a permis à la municipalité de survivre et de recommencer à se développer, avec tout ce que ça implique pour la qualité de vie de ses citoyens.

Finalement, dans une perspective plus large, on peut ajouter que la présence de régions dynamiques est un signe de santé et d'équilibre pour l'ensemble de la société québécoise. Cela facilite aussi la préservation du patrimoine matériel et immatériel.

En conclusion, on voit que l'industrie minière peut avoir un impact important sur un milieu, autant positif que négatif. C'est d'ailleurs pour cette raison que les collectivités locales demandent depuis longtemps d'avoir voix au chapitre concernant les projets de développement dans leur région, ce qui pourrait se concrétiser si le projet de loi 14 est adopté.

Des filières particulières

Certaines filières suscitent plus de critiques ou de dilemmes sociopolitiques : au Québec, c'est le cas notamment de l'uranium et de l'amiante.

L'uranium⁶⁷

Les projets d'exploration d'uranium ont fait l'objet de débats au Québec ces dernières années. Un des plus controversés, celui de l'entreprise Terra Ventures, était situé au lac Kachiwiss, près de Sept-Îles, et plus particulièrement à une douzaine de kilomètres de la prise d'eau potable de la ville⁶⁸.

Des citoyens, puis des médecins se sont opposés au projet. En décembre 2009, dans un geste remarqué, les médecins pratiquant à Sept-Îles ont annoncé leur démission en raison de l'ouverture possible d'une mine d'uranium à proximité de la ville⁶⁹. Fait inusité, l'opposition locale était assez forte pour rassembler des acteurs que l'on retrouve plus souvent dans des camps opposés lorsque le développement minier est une source de controverse : le maire de Sept-Îles, la corporation de développement économique et la chambre de commerce de la ville ont adopté la même position que les citoyens et les médecins⁷⁰. L'entreprise a finalement décidé de reculer, citant les « conditions défavorables du marché » de l'uranium⁷¹.

En Gaspésie, le projet Terra Firma de la compagnie Terra Firma Resources, dans la Baie-des-Chaleurs, a aussi provoqué une vive opposition des citoyens qui a mené à l'abandon du projet au printemps 2011⁷².

⁶⁷ Les aspects spécifiquement environnementaux sont traités dans le document *Les sujets environnementaux et de territoire*, préparé par l'Institut du Nouveau Monde dans la même série que le présent document.

⁶⁸ Michel Corbeil, « Discuter... puis creuser », *Le Soleil*, 16 juin 2010.

⁶⁹ Hugo Fontaine, « Le plus craint des métaux », *La Presse*, 24 avril 2010.

⁷⁰ Suzanne Dansereau, « Un lien de confiance brisé », *Les Affaires*, 24 avril 2010; « Développement économique Sept-Îles et la Chambre de commerce de Sept-Îles s'associent à la municipalité pour accroître la vigilance entourant le projet d'exploration uranifère au lac Kachiwiss », Société Radio-Canada, 16 décembre 2009.

⁷¹ Presse Canadienne, « Uranium : Terra Ventures cesse son exploration à Sept-Îles », *Les Affaires*, 15 décembre 2009.

⁷² « Terra Firma Ressources [sic] abandonne l'exploration d'uranium dans la Baie-des-Chaleurs », Société Radio-Canada, 21 avril 2011.

La MRC de Minganie (qui inclut Havre-Saint-Pierre et Natashquan) a ensuite voté à l'automne 2011 une résolution s'opposant à toute forme d'exploration et d'exploitation de l'uranium à l'intérieur d'une bande de 50 km à partir du fleuve Saint-Laurent. Au-delà de cette bande, la MRC a résolu d'imposer des conditions, incluant l'acceptation de la population⁷³.

Au nord-est de Chibougamau, le projet de mine de Ressources Strateco est celui qui est le plus avancé au Québec. Si le projet va de l'avant, la mine serait située à mi-chemin de la future route 167 qui devrait relier Chibougamau aux monts Otish. Dans ce cas-ci, les objections ont plutôt été soulevées par les Cris de Mistissini, situés à proximité⁷⁴. La communauté est toujours en discussion avec l'entreprise.

Au Québec, l'opposition à l'énergie nucléaire est aussi assez répandue dans les municipalités. À l'automne 2010, 255 municipalités s'étaient ainsi prononcées contre le développement de cette filière, à l'initiative du maire d'Amqui⁷⁵.

Ces exemples montrent que l'acceptabilité sociale du développement uranifère au Québec est loin d'être établie pour le moment. En ce sens, des groupes environnementalistes ou citoyens, comme Minganie sans uranium, par exemple, estiment nécessaire de poursuivre leurs représentations en opposition au développement de cette filière uranifère. Le gouvernement du Québec ne souhaite toutefois pas imposer un moratoire sur le développement de cette filière, comme cela a été demandé par différents groupes⁷⁶.

Ailleurs au Canada, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse ont imposé des moratoires sur l'exploitation de l'uranium. Aux États-Unis, la Virginie a aussi imposé un moratoire.

Par ailleurs, la Saskatchewan a une grande expérience de l'exploitation de l'uranium : son importante production fait du Canada le deuxième producteur mondial.

On revient sur ce sujet de l'exploitation de la filière uranifère dans le document *Les sujets environnementaux et de territoire*, également préparé par l'INM dans le cadre de la démarche de Conversation publique sur l'avenir minier du Québec.

L'amiante

Le cas de l'amiante est différent de celui de l'uranium. Dans ce cas, la préoccupation principale est le risque lié à son utilisation, dans l'industrie de la construction notamment, plus particulièrement dans les pays en développement où est exportée la production québécoise. Des gens meurent encore de maladies liées à l'amiante au Canada, mais comme elle n'est plus utilisée à grande échelle chez nous, le débat porte plutôt sur les aspects éthiques, à savoir l'opportunité ou non d'exporter cette substance dans des pays où les mesures de protection des travailleurs peuvent être déficientes⁷⁷.

⁷³ Mickaël Bergeron, « La MRC de la Minganie laisse la porte ouverte à l'uranium », *Le Nord-Côtier*, 30 novembre 2011.

⁷⁴ Kathleen Lévesque, « Mine d'uranium à Mistissini – La phase d'exploration serait imminente », *Le Devoir*, 2 décembre 2011 ; Benjamin Tanguay, « Matoush : les Cris demandent une pause », *La Presse*, 3 décembre 2011.

⁷⁵ Agence QMI, « 255 municipalités contre l'énergie nucléaire », *Le Journal de Montréal*, 10 septembre 2010; et « 200 municipalités s'opposent à la filière nucléaire », communiqué, 10 septembre 2010 : www.newswire.ca/fr/story/563747/200-municipalites-s-opposent-a-la-filiere-nucleaire.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Voir Michel Corbeil, « Changement de cap à la CSN : non à la relance de la mine d'amiante Jeffrey », *Le Soleil*, 10 mars 2011; Andy Blatchford, « Amiante : L'industrie canadienne est paralysée », *La Presse*, 24 novembre 2011; « L'amiante a peu d'avenir, estime Ottawa », Société Radio-Canada – Estrie, 22 juillet 2011.



Institut du Nouveau Monde
630 Sherbrooke Ouest, Bureau 1030
Montréal, Québec H3A 1E4
Téléphone (514) 934-5999
info@inm.qc.ca, www.inm.qc.ca

