

## Présentation de Sarah Gagnon-Turcotte, représentante de la CRSDD et du GRAMA

### INTRODUCTION

M. Le Président, M. le Commissaire. Je m'appelle Sarah Gagnon, je suis ici pour représenter la *Chaire de responsabilité sociale et de développement durable* ainsi que le *Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique*, deux groupes basés à l'Université du Québec à Montréal.

#### Objectif de notre mémoire

Les présentes audiences et la possibilité d'y déposer un mémoire représentent une opportunité unique de rappeler le rôle attendu de la législation et des instances gouvernementales québécoises, dont le BAPE, dans la mise en valeur des ressources naturelles québécoises et l'atténuation des impacts sociaux et environnementaux des projets tels que celui en présence. Nous prenons donc l'opportunité offerte par les audiences publiques sur le projet Osisko pour faire une critique plus large du cadre législatif québécois en matière de mine, de développement durable et de consultation publique. Nous souhaitons ainsi démontrer tant à la présente Commission qu'à tous les citoyens et citoyennes de Malartic que les enjeux qui sont soulevés par le projet Osisko dépassent largement la ville de Malartic et même la région de l'Abitibi-Témiscamingue, mais touchent l'ensemble du Québec, particulièrement dans le cadre du nouveau Plan Nord mis de l'avant par le gouvernement Charest.

Donc je vais résumer le plus brièvement possible les enjeux et problèmes qui nous semblent les plus importants dans le cadre de la gestion des ressources minières québécoises à l'heure actuelle. Bien sûr, beaucoup plus d'informations et de références sont disponibles dans la version longue, de notre mémoire.

### PROBLÉMATIQUE

#### **1 – Le *Free mining* : un rapport de force inégal entre l'industrie minière et la population**

La *Loi sur les mines* du Québec est directement inspirée du principe du *free mining*. La Loi vise donc essentiellement à faciliter et à garantir l'accès aux ressources minérales de façon à minimiser les contraintes et à attirer les investisseurs miniers. Elle priorise l'exploration et l'exploitation minière comme mode de développement du territoire et fournit un contexte légal avantageux pour les promoteurs miniers. En contrepartie, les citoyens et les communautés ont peu de recours légaux face aux détenteurs de droits miniers, ce qui a pour effet de limiter significativement leur capacité d'influencer les choix de développement et d'utilisation de leur territoire.

La prépondérance du principe du *free mining* au sein de la *Loi sur les mines*, pièce maîtresse du code minier québécois, va à l'encontre des mesures juridiques nouvellement mises en place pour favoriser le développement durable comme modèle de société et de planification au Québec dans le cadre de la *Loi sur le développement durable*.

- D'abord, la *Loi sur les mines* permet aux titulaires de droits miniers « d'acquérir, à l'amiable ou par expropriation, tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploration ou d'exploitation » (*Loi sur les mines, article 235*). Ce droit à l'expropriation s'étend, de surcroît, aux terres

attendant à celles occupées par un exploitant minier où ce dernier peut également y acquérir, toujours « à l'amiable ou par expropriation », un terrain destiné à recevoir les résidus miniers, ainsi qu'une servitude de passage pour construire les infrastructures nécessaires à ces activités minières.

- Deuxièmement, le pouvoir d'une région de décider de son propre développement économique et social se retrouve fortement limité quand il s'agit d'une mine et cela en contradiction avec le principe de subsidiarité de la *Loi sur le développement durable du Québec* et même parfois du principe de protection de l'environnement lorsque la possession de *claims* par l'industrie minière va par exemple empêcher la mise en place d'aires protégées. Cette situation est d'autant plus problématique que ce sont les communautés locales qui cohabiteront avec les impacts d'une mine, alors qu'elles n'ont qu'un rôle accessoire dans le processus d'approbation de ses activités.

En somme, nous estimons la *Loi sur les mines*, tel qu'elle existe actuellement, dépossède les citoyens de leur droit légitime à gérer le développement socio-économique de leur milieu.

## **2 – L'externalisation des coûts environnementaux**

À court terme, l'industrie minière participe à la croissance économique du Québec. Cependant, le récent rapport du Vérificateur général nous amène à relativiser certaines des retombées économiques de l'industrie en tenant compte du coût environnemental, bien souvent assumé par les contribuables, qui survient dans le développement d'un projet minier ou à la fermeture d'une mine, ainsi que des lacunes dans la gestion des redevances et des garanties financières liées à la restauration des sites.

De plus, le mode d'exploitation minière privilégié dans le présent projet est fortement influencé par le désir de maximiser les profits du promoteur au détriment des considérations sociales et environnementales. Certaines tendances lourdes dans l'industrie minière illustrent les motivations principalement économiques qui mènent à une externalisation des coûts environnementaux.

*D'abord, il y a le mode d'extraction à ciel ouvert.* Les mines à ciel ouvert offrent l'avantage de rendre accessible et de rentabiliser l'exploitation de gisements à plus faible teneur en minerai. Cependant, par leur ampleur et par la grande quantité de rejets miniers qu'elles génèrent, elles occasionnent des conséquences négatives souvent plus importantes que les mines souterraines.

L'enjeu actuel réside dans l'intérêt grandissant pour des sites autrefois délaissés par l'industrie qui crée un prix de l'or élevé. À l'heure actuelle, au moins quatre projets de mine à ciel ouvert sont à l'étude dans la région. Les appels à un débat sur ce mode d'exploitation se sont multipliés récemment en réponse à cette tendance et plus particulièrement en réponse au projet Osisko. Loin de rejeter en bloc le mode à ciel ouvert, la population souhaite néanmoins discuter de la façon dont peuvent être réduits les impacts sur l'environnement et comment concilier ce mode avec les principes du développement durable. Plusieurs craignent que le projet de mine à ciel ouvert en milieu urbain proposé par Osisko ne crée un précédent en la matière et clos la question avant que la population n'ait pu s'exprimer réellement.

Présentement, il n'y a pas de mécanismes législatifs ou d'incitatifs fiscaux qui favorisent des modes de production minière de faible incidence environnementale au Québec. Par ailleurs, si le BAPE donnait son aval au présent projet sans demander au préalable la conduite d'un débat régional, voire provincial sur les mines à ciel ouvert, cela irait à notre avis à l'encontre du principe de participation et d'engagement des citoyens de la *Loi sur le développement durable*.

*Deuxièmement, la gestion des résidus miniers et la restauration du site sont problématiques.* Depuis 1995, les entreprises minières œuvrant au Québec doivent se soumettre à des travaux de restauration du site minier à la suite des opérations d'extraction dans le but de minimiser les risques environnementaux et de santé publique.

Cependant, puisque les lois québécoises ne l'exigent pas, les plans de restauration conçus par les entreprises ne sont soumis à aucune obligation de consultation publique. Ainsi, le promoteur est donc libre de privilégier le scénario de restauration qui lui convient, généralement celui qui génèrera le moindre coût en dépit de ses conséquences sociales et environnementales potentiellement plus néfastes. En l'occurrence, le scénario privilégié par Osisko semble être la lente création d'un plan d'eau (sur près de 25 ans) dans la fosse qui sera créée par l'excavation. (Pourtant, il est fort probable que dans 25 ans, Osisko ne sera plus là pour assurer la restauration finale du site (aménagement des berges, etc.) Dans le cadre d'un projet en milieu urbain tel que celui d'Osisko, dont les impacts environnementaux, sur la santé publique et même visuels se feront sentir à aussi long terme, l'absence d'un processus consultatif entourant le réaménagement et la restauration du site doit être remise en question.

De plus, la valeur des garantis tant matérielles que financières offertes par l'industrie minières, en matière de restauration des sites sont mises en doute dans le récent rapport du Vérificateur général du Québec en raison des lacunes du gouvernement dans leur gestion. En effet, le Vérificateur général démontre très clairement les limites rencontrées dans la gouvernance du processus de restauration exercée par le MRNF, allant de l'approbation de plans qui ont été refusés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, et des Parcs (MDDEP) en passant par la gestion et la récupération inégales des garanties financières données par l'industrie.

La conception du projet Osisko, illustre à notre avis la prédominance des considérations économiques sur les enjeux sociaux et environnementaux et révèlent une tendance forte à l'externalisation des coûts environnementaux qui va à l'encontre de la *Loi sur le développement durable*. L'absence d'une gouvernance forte accentue cette problématique en reléguant la facture environnementale aux contribuables.

Le BAPE doit donc réaliser qu'accepter le projet Osisko, en l'état, reviendrait à entériner ces tendances et accepter qu'elles s'ancrent dans la continuité des projets qui seront développés dans la région et cela sans l'accord explicite de la population. Par ailleurs, le BAPE doit, à notre avis, tenir pleinement compte des lacunes actuelles de la gouvernance gouvernementale en ce qui à trait aux garanties financières associées à la restauration des sites révélées par le rapport du Vérificateur général.

### **La participation citoyenne**

La participation citoyenne est au cœur de tout projet de développement durable et constitue l'un des principes fondamentaux de la *Loi sur le développement durable* du Québec. Par ailleurs, elle offre une voie intéressante pour pallier au déséquilibre des pouvoirs occasionné par la prédominance du principe de *free mining* et minimiser les externalités sociales et environnementales causées par la primauté des préoccupations d'ordre économique que nous avons décrit plus haut. À condition bien-sûr qu'elle soit effective.

Il existe trois grands types d'engagement du publique, organisée selon une échelle du plus bas au plus haut degré de participation citoyenne : la communication publique, la consultation publique et la participation publique.

En mode **communication publique**, l'information est diffusée par le gouvernement (ou le promoteur) à l'intention de la population et ne circule que dans ce sens. Ce mode ne permet pas une véritable participation populaire puisque l'avis de la population aux fins des décisions à prendre n'est pas recherché ou pris en compte.

Ensuite, en mode de **consultation publique**, inversement, les vues et opinions de la population sont sollicitées sur une question précise. Pour ce faire, la consultation publique est donc généralement précédée d'une communication publique. Cependant, lors de l'étape de consultation, l'information circule à nouveau dans un seul sens, cette fois du public vers le gouvernement (ou le promoteur). Il n'y a donc pas de dialogue qui s'installe. Finalement, en mode de **participation publique**, un dialogue se met en place : l'information circule dans les deux sens et les deux parties interagissent. La délibération et l'inclusion des citoyens aident les deux parties à former des vues éclairées et les citoyens ont un impact direct sur la formulation du projet en discussion.

Présentement, les dispositions légales entourant la participation du public dans la conception des projets miniers fait en sorte que le citoyen est relégué à un plan secondaire, où on ne demande son opinion que pour mieux le convaincre du bien fondé du projet et où ses recommandations sont bien souvent écartées lorsqu'elles ne cadrent pas avec le projet tel que conçu par l'entreprise. De plus, trois faiblesses importantes caractérisent les processus de participation publique québécoise :

#### *Une information fragmentaire*

Le Vérificateur général a reconnu dans son rapport que le MRNF ne rend plus public des renseignements sur l'industrie minière qui permettraient à la population d'apprécier les retombées et connaître les répercussions de ce secteur. Il ajoute que « [c]ette situation ne favorise ni la participation et l'engagement ni l'accès au savoir, qui sont deux des principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ».

#### *L'absence d'un impact décisionnel des citoyens*

Le mécanisme de consultation que représente le BAPE a pour fonction « d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre et de faire rapport à ce dernier ». Cependant, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) ne requiert pas du Ministre de tenir compte des recommandations du BAPE dans sa prise de décision finale d'émettre un certificat d'autorisation, faisant en sorte que les parties impliquées par le projet n'ont somme toute aucun impact décisionnel réel sur les projets qui affectent leur vie et leur environnement.

#### *Une participation publique trop rare et tardive*

Finalement, une des faiblesses les plus importantes du processus de participation publique dans le secteur minier est qu'il ne débute que très tardivement dans la conception des projets et qu'il n'est que très rarement déclenché.

La *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier* ne s'applique que lorsque la procédure d'EIE est déclenchée, ce qui pose problème dans le contexte actuel où un seuil minimal de 7000 tonnes par jour doit être atteint par le projet afin qu'il soit soumis à une EIE. Cette situation a fait en sorte que sur une vingtaine de projets d'exploitation minière menés depuis 1994, seulement quatre d'entre eux sont passées par une EIE publique et seulement deux projets miniers ont connu une audience publique du BAPE en 30 ans (Oka et lac Bloom).

Dans un deuxième temps, même si une EIE est déclenchée, l'initiateur du projet n'a pas à y impliquer les diverses parties prenantes concernées. La directive stipule d'ailleurs clairement que « [l]a consultation en début de procédure n'étant pas une étape obligatoire de la procédure actuelle, sa réalisation est donc laissée à la discrétion de l'initiateur du projet ».

En somme, les pouvoirs et les responsabilités consentis par le gouvernement pour la réalisation d'une EIE demeurent principalement entre les mains des promoteurs miniers, subordonnant les populations concernées à un rôle passif et non participatif. Cette réalité est contraire au principe de subsidiarité de la *Loi sur le développement durable*.

La participation publique est un mode d'engagement du public, en somme, beaucoup plus dynamique que la consultation publique passive qui prévaut actuellement au Québec. Pourtant, la *Loi sur le développement durable* du Québec (LDD) reconnaît « la participation et l'engagement » et le principe de subsidiarité. Ces deux principes suggèrent, à notre avis, une volonté de se rapprocher d'un mode davantage participatif d'engagement public dans le développement de projets miniers au Québec.

*Finally, I would like to draw your attention to the fact that public participation in the context of mining projects is a question that currently enjoys interest on the legal level at the national Canadian level. The Supreme Court of Canada has granted, in December 2008, the permission to environmental groups to appeal a judgment pronounced by the Federal Appeal Court. The judgment in question concerns the Red Chris Mine community, a community in the Northwest of British Columbia that is pursuing, through an environmental group intermediary, the Ministry of Fisheries and Oceans Canada for having omitted to put in place a public participation process before granting mining permits to a company for an open-pit mine. This case, and especially the will of the Supreme Court to hear the appeal, sheds light on the growing importance of public participation in the eyes of Canadian law.*

## **Conclusion**

En somme, préoccupés par le développement durable de la société québécoise qui, selon nous, est en mesure d'apporter des changements favorables tant pour l'industrie minière, que pour la société civile et l'environnement, nous souhaitons rappeler que le BAPE a le pouvoir de rehausser l'excellence des pratiques dans le développement du projet aurifère Canadian Malartic, mais a également le devoir de contribuer à une réflexion plus large sur le contexte socio-économique, législatif et structurel qui encadre le projet et le conditionne afin de conseiller le gouvernement québécois afin que notre province puisse se diriger vers le développement durable.

Nous sommes en effet d'avis que

- la rareté des processus public d'évaluation et d'examen des impacts sociaux et environnementaux en matière de mines ; et
- à défaut d'avoir pu avoir AVANT le début des présentes audiences un débat public sur l'exploitation de mines à ciel ouvert dans la région d'Abitibi-Témiscamingue, voire plus généralement au Québec,

fait en sorte que le rôle du BAPE aujourd'hui doit aller au-delà d'une simple évaluation de la balance entre les bénéfices économiques et les impacts environnementaux du présent projet, mais doit plutôt s'interroger sur son bien-fondé dans le cadre du développement régional et provincial et tenter, par sa réflexion, de pallier l'absence d'une stratégie minière québécoise et la désuétude de la Loi sur les mines du Québec.

Le BAPE doit avoir pour mandat de réintroduire le projet Osisko dans la cohérence et l'adéquation des politiques telle que le spécifie le rapport du Vérificateur général (en rapport de la planification des interventions gouvernementales, des mécanismes de contrôle).

**C'est pourquoi, nous faisons les recommandations suivantes:**

**Recommandation 1 :**

Nous croyons qu'en raison de son caractère particulier, le gouvernement ne devrait pas donner l'approbation au projet Osisko tant que le gouvernement n'aura pas : 1) mis en place la « nouvelle stratégie minérale du Québec »; 2) revu la Loi sur les mines pour y intégrer les principes de la Loi sur le développement durable et l'esprit de la stratégie de développement durable; 3) effectué une véritable consultation publique sur les mines à ciel ouvert; et, 4) tant que le MRNF n'aura pas déposé son plan d'action de développement durable.

**Recommandation 2 :**

Par ailleurs, le gouvernement ne devrait pas donner l'approbation au projet Osisko tant que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune n'aura pas démontré hors de tout doute que l'analyse coûts-bénéfices de ce projet est clairement favorable pour le Québec et la région. Cette analyse devrait également prendre en compte le long terme et intégrer l'entièreté des critères proposés par le vérificateur général.

**Recommandation 3 :**

Il est essentiel que les instances gouvernementales contribuent à accroître l'accessibilité à des informations d'ordre environnemental et social associées au développement de l'activité minière en général et du projet Osisko en particulier. La collecte, l'interprétation et la diffusion des informations ne devraient pas être l'apanage de l'entreprise.

**Recommandation 4 :**

Il est essentiel de permettre une participation effective des citoyens, en rapprochant des citoyens les pouvoirs et les lieux de décisions et en modernisant le cadre normatif qui régissent présentement le secteur minier au Québec. Pour ce faire, le gouvernement doit :

- 3.1 mettre en place des mécanismes établissant un meilleur équilibre entre les droits et les pouvoirs entre les citoyens, les communautés et les promoteurs miniers quant aux choix de développement et à l'utilisation du territoire;
- 3.2 revoir le déclenchement et le processus d'étude des impacts sur l'environnement (EIE) de façon à assurer et à renforcer la participation des citoyens et des communautés affectées;
- 3.3 mettre en place des mécanismes permettant la participation des citoyens et des communautés au processus de surveillance et de suivi environnemental,
- 3.4 inclure l'élaboration des plans de réaménagement et de restauration dans les consultations publiques.

**Recommandation 5 :**

Finalement, un réinvestissement massif doit être accordé pour que le BAPE, le MRNF, le MDDEP puissent suivre avec plus de rigueur la globalité des impacts écologiques, économiques et sociaux du projet Osisko et autres projets miniers en cours et à venir.