

Guide de cohabitation visant l'atténuation et la compensation des impacts et l'acquisition de propriétés à Malartic

Commentaires

Par Louise Roy

L.R.Services-Conseil

10/05/2016

Introduction

Le mandat

Les commentaires qui suivent sont énoncés à la demande de Transfert Environnement dans le cadre de son mandat d'accompagnement du Groupe de travail sur les enjeux de cohabitation à Malartic (le Groupe de travail).

Tel que convenu, il s'agit ici de commenter l'approche générale de cohabitation qui se déploie dans *le Guide de cohabitation visant l'atténuation et la compensation des impacts et l'acquisition de propriétés à Malartic* et la constitution de la Commission indépendante prévue au programme d'achat de propriétés. Le mandat fait porter l'examen sur les résultats des travaux du Groupe, à une étape où les orientations, les principes ont été déterminés et les principaux programmes ont été déployés dans une forme préliminaire.

A. Compréhension du contexte

Mine Canadian Malartic (MCM) s'avère être la plus grande mine à ciel ouvert au Canada située à proximité immédiate d'une municipalité. À ce titre, elle présente des enjeux de cohabitation uniques et peut-être sans précédent au Québec et au Canada.

La présence de la mine, la localisation des activités à l'intérieur, l'expansion des fosses ont façonné et façonnent encore le territoire urbain en entraînant la reconfiguration d'anciens quartiers ou la création de nouveaux. La ville se modifie au rythme de l'extraction du minerai. Cette situation engendre des conséquences importantes notamment sur le tissu social (appartenance et identité des résidents, relations intergroupes) puisque des expropriations et des déplacements ont lieu et sur l'efficacité des fonctions urbaines (proximité des commerces, des équipements municipaux, circulation..) sans parler des nuisances qui sont vécues au quotidien.

Tenir compte du contexte. Le Guide s'inscrit donc dans un contexte très particulier d'activités minières dont on ne peut faire abstraction lorsqu'il s'agit de mettre en place

les mesures et les programmes de bonne cohabitation entre MCM et la communauté de Malartic.

Depuis les débuts de l'exploitation de la mine les propriétaires, Osisko et par la suite Mine Canadian Malartic, ont mis en œuvre des mesures et des programmes pour réduire les impacts de leurs activités et tenter d'améliorer la cohabitation au quotidien. Parmi ces programmes, le déménagement de résidences et la relocalisation de citoyens du quartier sud vers un nouveau quartier au nord ont marqué la communauté. Les modalités de ces initiatives sont encore bien présentes dans la mémoire collective et servent de références. On ne peut simplement les mettre de côté comme appartenant au passé.

Par ailleurs, plusieurs études ont été produites depuis 5 ans et notamment par l'Institut National de Santé Publique du Québec (INSPQ), la Chaire Desjardins de l'Université du Québec à Val d'Or et par la Direction de la santé publique, Centre intégré de santé et de services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue (DSP). Elles portent sur les effets des activités minières sur la qualité de vie et la santé des citoyens. Les données sont révélatrices de l'importance des dérangements subis dans certains quartiers et de leurs effets sur la santé publique. Soulignons aussi que de nombreux citoyens de la zone sud de Malartic se sont regroupés à l'intérieur du Comité des citoyens de la zone sud de Malartic (CCZDM) et ont formulé des demandes qui ne peuvent être ignorées non plus. Toutes ces données font partie de la mémoire collective et des références auxquelles les uns et les autres se rapportent inévitablement lorsqu'il s'agit de cohabitation.

MCM est actuellement en processus de demande d'autorisation auprès du Gouvernement du Québec, pour exploiter une nouvelle fosse et poursuivre ses activités minières. L'avenir de Malartic et de MCM semble lié pour les années à venir.

Dans ce contexte, je comprends

1. Que le Guide s'inspire des leçons à tirer d'expériences précédentes au Québec et ailleurs et des données et mesures recueillies dans le cadre de différentes études récentes réalisées à Malartic et ce, dans le but d'élaborer les principes et les propositions à mettre de l'avant afin d'assurer une bonne cohabitation. Une note concernant les cas qui ont servi de comparables ou qui ont inspiré les réflexions du Groupe de travail devrait être introduite en annexe du Guide.
2. Que le Guide sous examen n'est pas en version finale, que son élaboration n'est pas complétée et qu'il doit être soumis à la consultation publique.

Une approche de bonne foi et de coopération. Je comprends que MCM, la Ville de Malartic et des citoyens représentants le Comité de suivi des activités minières sont associés au sein du Groupe de travail. Tous adhèrent à la démarche visant l'élaboration du Guide de cohabitation sur une base volontaire et dans un désir de coopération. Les

tensions sociales vécues dans la communauté et la perspective d'une expansion des activités minières constituent sûrement un incitatif important dans la recherche d'un encadrement de relations acceptables à tous, valables maintenant et pour l'avenir.

Je comprends aussi que deux démarches parallèles dont le but est une meilleure cohabitation des activités minières et des usages urbains du territoire malarticois sont en cours : une, par MCM, qui vise l'élaboration d'un plan regroupant des mesures de prévention, de gestion et d'atténuation des impacts et inconvénients liés aux activités de la mine; l'autre par le Groupe de travail sur les enjeux de cohabitation à Malartic qui porte sur les mesures de compensation et un processus d'acquisition de propriétés. Le Guide fait surtout état des résultats de la seconde démarche. En ce sens, il ne présente pas l'ensemble des mesures de cohabitation souhaitées ou en préparation.

3. La version finale du Guide aurait avantage à regrouper le résultat des deux démarches pour ainsi décrire dans un continuum tous les éléments, principes, mesures et programmes qui font partie de l'approche de cohabitation mise de l'avant.
4. Il serait pertinent que le Groupe de travail présente la vision qu'il se donne de la cohabitation entre la communauté et MCM pour l'avenir. MCM devrait y indiquer les valeurs qu'elle veut mettre de l'avant.

Le Guide de cohabitation constitue une initiative essentielle à plusieurs égards. Sous réserve d'une connaissance complète des enjeux, les commentaires qui suivent visent à mettre en lumière, sous la forme d'une note de travail de portée générale, les éléments du Guide qui méritent une attention supplémentaire.

B. Les meilleures pratiques en matière de compensation des impacts et d'acquisition des propriétés

L'objectif du Guide est de répondre aux besoins, préoccupations et attentes exprimées par les citoyens de Malartic avec une attention particulière à accorder aux citoyens vivant près de la mine. C'est dans cette perspective que la voie de la compensation des impacts et un programme d'acquisition des propriétés ont été privilégiés.

Compte tenu des dimensions de la mine, de sa proximité de la municipalité de Malartic et des impacts qu'elle génère sur le territoire municipal, on s'attend à ce que la combinaison des mesures de compensation et d'acquisition de propriétés proposées se comparent avantageusement aux meilleures pratiques dans le domaine, dans des contextes comparables.

5. Le Groupe de travail devrait pouvoir expliquer en quoi les mesures de compensation et d'acquisition des propriétés se comparent avantageusement aux meilleures pratiques dans des contextes comparables.

C. La délimitation des zones de compensation

Géographiquement parlant, toute la municipalité de Malartic est divisée en trois zones, A, B et C. Les trois zones sont couvertes par le programme de compensation proposé. Seule la zone A¹ est concernée à la fois par les programmes de compensation et d'acquisition. Le Guide mentionne que les zones *ont été déterminées en fonction des données disponibles et des impacts mesurés sur le bruit, la qualité de l'air et les vibrations causées par les sautages*.

Les critères utilisés pour délimiter les zones A, B et C doivent être explicites puisque la localisation des propriétés dans l'une ou l'autre de ces zones justifiera l'accès à des compensations différenciées. Ces critères sont importants aussi pour attester de l'impact lui-même, de la justesse et de l'équité de la distribution des compensations entre les zones.

6. Le Guide devrait préciser quelles mesures, comparées à quels seuils réglementaires ou autres, ont été utilisées pour établir les impacts des activités minières et leur intensité, déterminer le zonage et justifier les différences de compensation.

Le Guide affirme que les impacts augmentent plus on se rapproche de la mine. Il propose de regrouper dans la zone A les quartiers Centre, Laval et Est de Malartic qui sont les plus proches de la mine. Ces quartiers sont également les plus sensibles aux impacts et aux nuisances générés par les activités minières si l'on se fie aux sondages effectués à l'occasion de l'étude menée par la DSP en 2014. Si le permis de déplacement de la route 117 et d'expansion d'une des fosses est octroyé à MCM, d'autres secteurs de Malartic pourront ressentir les impacts des activités minières. Le Guide devrait en tenir compte.

Les enjeux liés à une augmentation de la circulation routière pourraient toucher plusieurs quartiers de Malartic et ne pas respecter la logique à la base de la délimitation des zones A,B,et C.

7. Le zonage devrait tenir compte des impacts dus au déplacement de la route 117 et à l'expansion des activités minières.

¹ Voir la carte insérée dans le Guide

8. La question de l'augmentation de la circulation routière mérite d'être évaluée en soi. À première vue, elle pourrait être convenablement traitée dans le cadre du programme de réduction et d'atténuation des impacts.

D. Le programme de compensation

Le Comité de travail propose un programme de compensation continu durant toute la durée d'exploitation de la mine, par des montants annuels prédéterminés. Ces compensations seraient offertes à tous les résidents de Malartic, et varieraient selon qu'ils habitent la zone A, B ou C, qu'ils sont propriétaires ou locataires. Les montants seraient versés, sur la seule présentation d'une preuve de résidence, qu'il y ait dépassement des seuils autorisés par les lois ou non pour les nuisances. Un chèque devrait donc être acheminé annuellement pour chaque logement en compensation des dommages matériels subis ainsi qu'un montant en dédommagement pour les nuisances historiques.

L'approche apparaît généreuse dans son universalité et parce qu'elle n'oblige pas les résidents à présenter de preuves des dommages subis outre une preuve de résidence. Elle peut être inéquitable toutefois si les résidents de certaines zones subissent beaucoup plus d'impacts que les autres et ne reçoivent pas une compensation proportionnelle, si la liste des dommages compensés est incomplète ou les montants inadéquats. Par ailleurs, le principe d'un seul chèque par logement, sans égard au nombre de résidents dans le logement ou à leur profil résistera difficilement à l'analyse s'il s'agit de compenser les dommages à la santé et au bien-être ou la perte de jouissance. La justification des différences de montants distribués entre les propriétaires et les locataires n'est pas évidente non plus.

L'approche proposée présente sûrement l'avantage d'être relativement simple à appliquer mais il n'en demeure pas moins qu'elle doit être justifiée pour que l'on assure la justesse et l'équité des montants alloués compte tenu des dérangements et la justesse et l'équité de la distribution des sommes entre les résidents de la municipalité.

Le Groupe de travail propose des montants de compensation sans expliquer quelles sont les bases de ses calculs. La jurisprudence a-t-elle servi ou les distributions correspondent-elles au meilleur estimé circonstanciel ?

9. Les montants alloués en compensation et leur distribution auraient avantage à être établis sur la base d'un cadre de référence plus précis.
10. Les sondages effectués à l'occasion des différentes études concentrent les dérangements autour de nuisances précises : la poussière et la qualité de l'air, les vibrations et les sautages, le bruit, la circulation. Il faudrait décliner plus

précisément les dommages en qui découlent et en faire une liste claire des éléments à compenser.

11. Un réseau d'instruments de mesure des nuisances est en train de se mettre en place. Il devrait servir notamment à mesurer, par zone A, B et C, l'ampleur des impacts et des nuisances en les comparant aux seuils autorisés par les lois. Il s'agit ici d'établir des références claires quant à la nature, à la distribution et à l'intensité des impacts matériels sur le territoire de Malartic.
12. L'analyse des mesures recueillies, par zone, devrait constituer un intrant important dans l'établissement de ce qui est un impact et de ce ne devrait pas l'être, de la distribution et de l'intensité des impacts sur le territoire de la municipalité.

Les dommages à la santé et au bien-être ne font pas partie de la liste de compensation proposée par le Groupe de travail dans le cadre du programme général de compensation. Ils sont pris en compte uniquement par le programme d'acquisition de propriétés par le biais de la notion de vulnérabilité. La DSP, l'autorité en la matière, a recommandé au terme de son étude en 2014 la mise en place de ce dernier programme notamment en réponse à l'expression de problèmes de santé par une portion significative de résidents des quartiers Centre, Laval et Est, la zone A telle qu'établie au Guide. Elle reconnaît donc l'existence d'un problème de santé publique dans ce secteur. Les raisons qui ont motivé la non-considération des dommages à la santé devraient être expliquées.

13. Le programme de compensation devrait se doter d'un volet spécifique dédié aux dommages à la santé et au bien-être, volet qui ne serait accessible qu'à ceux qui continueront d'habiter la zone A.

E. Le programme d'acquisition de propriétés

Le CCZSM réclame depuis déjà un certain temps un programme de rachat des propriétés d'application large qui pallierait notamment à la perte de valeur due à la présence de la mine et donnerait la possibilité de se relocaliser à ceux et celles qui le souhaitent.

Le Groupe de travail propose un programme qui établirait la valeur des propriétés admissibles comme si la mine n'avait pas existé. Il ne serait offert qu'aux propriétaires résidents de la zone A. Le programme favoriserait les plus vulnérables parmi eux.

La question de la vulnérabilité. Le Groupe de travail ne définit pas ce qu'il entend par « vulnérabilité ». Il existe bien, dans le domaine de la santé notamment, des exemples ou des références à des « personnes vulnérables » (aînés, enfants, femmes enceintes, handicapés, malades).

Cette définition de la vulnérabilité apparaît toutefois difficilement transférable à titre de second critère diminuant l'accessibilité au programme de rachat des propriétés, sans risquer d'écarter des propriétaires qui ne présenteraient pas ce profil mais présenteraient des raisons acceptables d'être retenus. Il est également très difficile de référer aux dommages à la santé physique et psychologique comme un critère normal de priorisation des rachats. Choisir qui, parmi les propriétaires admissibles, devrait être sélectionné au détriment des autres sur cette base pourrait conduire à poser un geste discriminatoire. Quoiqu'il en soit, en privilégiant la zone A comme seule zone où s'applique le programme de rachat, déjà le Groupe de travail favorise les plus vulnérables des résidents (voir l'étude de la DSP).

14. Tous les propriétaires résidents de la zone A qui le souhaitent devraient donc pouvoir vendre leur propriété à MCM s'ils parviennent à une entente sur le prix dans le respect des procédures convenues. Le moment du rachat peut toutefois constituer un enjeu.

La priorisation des rachats. Nous comprenons qu'un des objectifs du programme d'acquisition est de permettre une vente rapide des propriétés après entente sur le prix. L'ordre d'arrivée des demandes pourrait servir de second critère normal de priorisation comme c'est souvent le cas lorsque s'applique le principe du « premier arrivé, premier servi ».

Toutefois, des lignes directrices de priorisation des propriétés pourraient servir à faire l'exercice de mise en ordre s'il existe un consensus social sur les critères à mettre de l'avant. Ces lignes directrices pourraient alors inclure des considérants concernant la situation des propriétaires et des propriétés. Elles devraient être élaborées et discutées publiquement et être utilisées par la commission indépendante dont le Groupe de travail suggère la mise en place.

Si l'ordre d'arrivée des demandes était le seul critère retenu, il faudrait sans doute prévoir des cas d'exception et permettre alors de tenir compte dans l'ordre de rachat, de situations urgentes, particulièrement difficiles ou éprouvantes, à la demande des propriétaires concernés. Il reviendrait à la Commission indépendante de porter le jugement sur la nécessité de déroger à la priorité accordée au principe du « premier arrivé, premier servi ». La décision pourrait faire l'objet d'un recours le cas échéant. Un mécanisme final d'arbitrage préalablement déterminé pourrait s'appliquer s'il y avait demande de reconsidération.

15. Le programme d'acquisition des propriétés devrait à notre avis, s'appuyer sur un encadrement objectif.

16. Le choix de la zone A comme seule zone d'application du programme de rachat des propriétés cible déjà les résidents les plus touchés par les nuisances. La

vulnérabilité des propriétaires ne devrait pas intervenir comme critère de sélection.

17. L'ordre d'arrivée des demandes pourrait constituer un critère normal de priorisation des achats.
18. Des exceptions devront sans doute être prises en considération. L'urgence ou des situations particulièrement éprouvantes pourraient être évoquées et expliquées par les requérants admissibles.

L'importance du programme de rachat et les budgets alloués. On peut comprendre que MCM souhaite limiter et répartir dans le temps les sommes à investir et le rachat des propriétés. La Ville de Malartic doit sûrement s'interroger aussi sur les conséquences éventuelles sur le développement de la municipalité, d'une vaste opération de rachat de propriétés dans la zone A.

Toutefois, pour que le programme conserve un sens, compte tenu du contexte particulier à Malartic, les budgets consacrés et/ou la durée du programme doivent aussi tenir compte des besoins exprimés par les citoyens. Ce qui constitue, il faut se le rappeler, l'objectif de toute cette démarche sur les enjeux de cohabitation.

La zone A comprend 700 adresses. 196 personnes ont signalé leur désir de déménager si elles en avaient la possibilité, selon les sondages de la DSP. Un appel d'intérêt auprès des propriétaires admissibles permettrait de situer la hauteur et l'urgence de la demande. Il faudrait définir les termes de cet appel et notamment sa portée, sa durée, les moyens utilisés pour rejoindre les propriétaires admissibles... Les budgets dédiés à l'acquisition des propriétés devraient répondre à la demande quitte à allonger la période d'application du programme.

Par ailleurs, on ne peut nier que le programme de rachat de propriétés dans la zone A peut avoir des effets collatéraux très importants, surtout si un grand nombre de propriétés vendues à MCM dans un court laps de temps ne trouvaient pas preneurs rapidement. Ces effets se feraient sentir sur le tissu urbain et social de la zone, la vie communautaire, sur l'environnement et la qualité de vie de ceux qui décideraient de continuer d'y habiter.

Ces questions ont été peu abordées dans le Guide sauf de façon préliminaire dans la dernière section sur les principes de revente des propriétés acquises par MCM. Elles méritent qu'on s'y attarde immédiatement, avant une mise en route du programme de rachat.

La municipalité devrait développer une vision et des scénarios relatifs au développement urbain de la zone A. Elle devrait indiquer les mesures à prendre ou les

considérants urbanistiques à respecter pour faire en sorte qu'une vie communautaire de qualité soit maintenue dans le contexte que créerait l'application du programme de rachat. Le programme de rachat ne devrait pas être mis en route avant que cette réflexion ne soit complétée.

19. Les budgets dédiés à l'acquisition des propriétés devraient répondre à la demande quitte à allonger la période d'application du programme.

20. Le Guide devrait faire état des mesures qui permettraient de maintenir une vie communautaire et un environnement de qualité dans la zone A une fois le programme d'acquisition des propriétés par MCM mis en route.

Une commission indépendante. Le Groupe de travail propose de mettre en place un organisme indépendant dont le mandat serait de recevoir, d'analyser et de ranger en ordre de priorité d'achat les demandes des propriétaires.

Le caractère indépendant de la commission est essentiel au développement de sa crédibilité dans l'accomplissement de sa tâche. La compétence et la neutralité de ses membres sont également des ingrédients essentiels à la création du climat de confiance que l'organisme doit réussir à établir.

C'est à travers la marge de manœuvre qui lui sera octroyée dans l'exercice de ses fonctions que l'indépendance deviendra visible. Sa crédibilité dépendra notamment de la saine distance qu'elle saura et pourra conserver des différents acteurs et parties prenantes.

Le rôle de la Commission devrait être de prioriser les achats de propriétés admissibles et d'acheminer ses recommandations à MCM. L'organisme doit pouvoir s'appuyer sur un groupe de critères objectifs pour mettre en ordre de priorité l'achat des propriétés, sans égard aux budgets impliqués mais en application de lignes directrices et d'un code d'éthique publics.

La Commission devrait remettre ses recommandations MCM qui prendra les décisions budgétaires qu'elle jugera à propos.

Le choix des membres de la Commission et son cadre de fonctionnement seront aussi déterminants dans l'établissement de sa crédibilité.

La quittance

- Les termes restent à préciser. Ils devraient être décrits par rapport aux bonnes pratiques en matière de quittance dans des cas comparables.

