



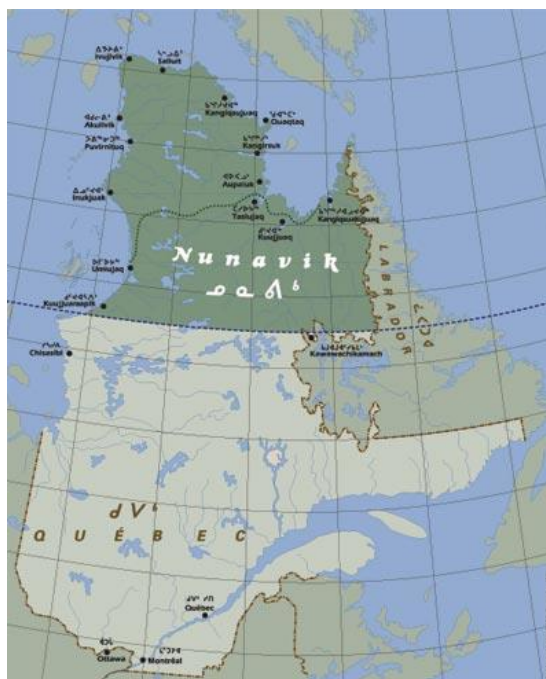
ᑲᑎᑕᑦ ᑕᑦᑎᑦᑕᑦᑕᑦᑕᑦ ᑕᑎᑎᑎᑦ
Comité consultatif de l'environnement Kativik
Kativik Environmental Advisory Committee

Avis concernant le projet de loi n° 43 : Loi sur les mines

27 septembre 2013

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ). Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des corporations municipales nordiques.

Le développement minier constitue un enjeu important pour les Inuits répartis dans les 14 communautés du Nunavik. Couvrant 36% de la superficie du Québec, soit environ 500 000 km², cette région compte plus de 60 000 claims miniers, un projet minier actif, six projets en phase de développement avancé et de nombreuses activités d'exploration. Préoccupé par les impacts potentiels importants sur l'environnement et le milieu social de ce type de développement, le CCEK a pris connaissance du projet de loi n° 43 intitulé *Loi sur les mines* et souhaite vous faire part de ses commentaires ainsi que de ses préoccupations à ce sujet.



Dans l'ensemble, plusieurs modifications proposées à l'actuelle *Loi sur les mines* bonifient la précédente tentative de réforme législative. Le CCEK souscrit aux modifications mises de l'avant pour répondre aux préoccupations des communautés locales, aux exigences accrues en matière de transparence et de consultation des communautés autochtones et du public, de même qu'aux nouveaux mécanismes proposés au chapitre de l'aménagement du territoire. Ces éléments contribuent à assurer une meilleure planification des activités de développement sur le territoire et à promouvoir le développement durable. Toutefois, le CCEK estime que des modifications devraient être apportées au projet de loi n° 43 afin que

le droit minier québécois intègre davantage les principes de développement durable et les spécificités de la CBJNQ qui sont applicables aux activités minières au Nunavik.

Commentaires généraux sur le développement minier

Le CCEK souhaite profiter de cette nouvelle révision du droit minier québécois pour rappeler que conformément à la CBJNQ, des règles particulières s'appliquent aux activités d'exploration et d'exploitation minières entreprises sur le territoire du Nunavik, et que les termes de la Convention sont garantis et protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À ce sujet, le CCEK tient à souligner qu'il apprécie que le projet de loi n° 43 n'ait pas modifié l'article 341 de l'actuelle *Loi sur les mines*, qui reconnaît cette particularité du territoire conventionné de la manière suivante: « La présente loi s'applique sous réserve de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec* (chapitre R-13.1), la *Loi approuvant la Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (chapitre C-67) et la *Loi approuvant la Convention du Nord-est québécois* (chapitre C-67.1) ».

Toutefois, le CCEK estime qu'il serait souhaitable de modifier le projet de loi n° 43 afin d'y introduire des renvois aux règles particulières contenues dans la CBJNQ de manière à clarifier les règles applicables, à améliorer la sécurité juridique des Inuits vivant dans cette région et à prévenir des débats judiciaires. À ce sujet, soulignons l'exemple de la législation minière de l'Ontario qui énonce des règles spécifiques applicables aux opérations minières qui se déroulent en milieu autochtone¹. Compte tenu de l'importance des développements miniers actuels et à venir au nord du 55° parallèle et de leurs impacts sur l'environnement et le milieu social, la clarté des règles juridiques spécifiques à ce territoire nous paraît des plus pertinentes.

Le comité tient également à rappeler ses recommandations antérieures touchant les activités minières au Nunavik, lesquelles demeurent toujours pertinentes dans le cadre de la présente révision législative.

En 2007, dans notre *Avis sur le développement actuel et futur des infrastructures de transport au Nunavik*², le CCEK a rappelé que tant l'article 188 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* que l'Annexe A prévoient l'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social de « tout projet minier » ainsi que des routes nécessaires à ces projets. Ces activités représentent un développement ou un projet de développement au sens de la CBJNQ et sont obligatoirement assujetties à la procédure. Dans le cadre des activités minières, la Convention ne prévoit d'exception que pour les seuls « travaux de reconnaissance aérienne et terrestre, d'arpentage, de

¹ *Loi sur les mines*, L.R.O., c. M-14. Voir notamment les articles 51(4) (a) sur la soustraction de territoires autochtones aux activités minières et 78.2(1) et 140(1) sur la consultation spécifique des groupes autochtones.

² CCEK, *Avis sur le développement actuel et futur des infrastructures de transport au Nunavik*, octobre 2007, en ligne : <<http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/Avis-Routes-2007-f.pdf>>.

cartographie et de carottage » (CBJNQ, Chapitre 23, Annexe 1). Aucune exception n'existe concernant la construction d'éventuelles routes d'accès, tant pour l'exploration que pour l'exploitation minière au nord du 55^e parallèle.

En septembre 2009, le CCEK a transmis au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) ses commentaires sur la *Stratégie minérale du Québec*³. Il a notamment recommandé de renforcer les bonnes pratiques des sociétés minières ayant des activités au Nunavik, de soustraire les activités minières à proximité des limites des aires protégées, de mettre un frein à la multiplication des infrastructures routières, maritimes et aéroportuaires des sociétés minières et de faire participer les institutions locales aux projets d'exploitation des ressources naturelles du territoire.

Soulignons également que l'*Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik*, signée le 9 avril 2002 par le gouvernement du Québec, l'ARK et la Société Makivik, réitère à son article 2.3 que « le développement minier sur le territoire du Nunavik sera assujéti aux régimes de protection environnementale et sociale applicables stipulé à l'annexe I du chapitre 23 de la CBJNQ ». Il s'agit d'une réaffirmation du droit existant en la matière qu'il nous apparaît important de rappeler.

Enfin, dans son *Avis sur le Plan de développement durable*, produit en 2005⁴, le CCEK réitérait une recommandation visant l'adoption de normes réglementaires pour encadrer l'utilisation des véhicules lourds sur la toundra, notamment par les compagnies minières.

Commentaires particuliers sur le projet de loi n° 43

Le développement durable et les particularités juridiques applicables sur le territoire du Nunavik en vertu de la CBJNQ ont retenu l'attention du CCEK lors de son examen du projet de loi n° 43. Les commentaires particuliers concernent le titre, les considérants du projet de loi, de même que de nombreuses dispositions du projet de loi (3, 16, 49, 74, 81, 82, 86, 102, 104, 123, 163, 182, 189, 198, 208, 229, 250, 251 à 253 et 267 à 277). Ces commentaires incitent à la bonification du projet de loi en y introduisant davantage de références aux règles particulières de la CBJNQ et en intégrant les objectifs et les principes du développement durable.

³ Recommandations du Comité consultatif de l'environnement du Kativik à l'égard de la Stratégie minérale du Québec, adressées à Madame Nathalie Normandeau, ministre des Ressources naturelles et de la Faune, 6 septembre 2009.

⁴ CCEK, *Avis sur le Plan de développement durable*, février 2005, p. 11. En ligne : <<http://www.keac-ccek.ca/documents/memoires-avis/avis-developpement-durable.pdf>>, page consultée le 9 août 2013.

Le titre

Le CCEK s'interroge sur l'absence de référence au développement durable dans le titre du projet de loi n° 43, à l'instar du précédent projet de loi n° 14 intitulé : « Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable ».

La *Loi sur le développement durable*⁵ (LDD), adoptée à l'unanimité en 2006, impose « un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable » (art. 1). Dans un souci de cohérence des engagements de l'État en matière de développement durable, le projet de loi n° 43 devrait prendre en compte les 16 principes qu'elle énonce et « assurer le respect de la stratégie [nationale de développement durable] et des principes sur lesquels elle repose » (art. 15 al. 2). Ce virage nécessaire de la législation minière québécoise devrait se refléter directement dans le titre et le contenu de la loi proposée.

Les considérants

À l'instar du projet de loi n° 14, le projet de loi n° 43 propose d'ajouter des considérants en introduction à la nouvelle *Loi sur les mines*. Le CCEK note que l'actuel projet de loi a bonifié la liste des considérants en retirant le 3^e considérant du projet de loi précédent qui faisait la promotion de la culture minière.

Toutefois, le CCEK déplore qu'aucun de ces considérants ne fasse référence à la *Loi sur le développement durable* et à ses principes directeurs. De plus, la formulation du troisième considérant du projet de loi n° 43 demeure malheureuse, à savoir « qu'il est nécessaire de favoriser l'utilisation optimale des ressources minérales de manière à créer le maximum de richesse pour la population du Québec ». Cette affirmation s'intègre mal à l'objectif et aux principes de la *Loi sur le développement durable* qui retient plutôt le principe d'« efficacité économique », qu'elle définit ainsi: « l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement » (art. 6 d). Étant donné qu'il est opportun d'être cohérent en matière de développement durable, le CCEK recommande de remplacer les mots « optimale » et « le maximum de richesse » par les mots « durable » et « une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement ». Ainsi reformulé, le troisième considérant apparaît plus conforme avec le principe d'équité intergénérationnelle dans la mise en valeur des ressources minérales.

Article 3 – Obligation de consultation

Le CCEK salue la codification de l'obligation de consulter les autochtones, fondée sur l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dans le nouvel article 3 qui précise que la

⁵ L.R.Q., c. D-8.1.1.

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 ». Toutefois, le CCEK croit qu'il serait souhaitable et conforme à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada⁶ de faire explicitement référence aux droits issus des traités comme ceux issus de la CBJNQ. Par exemple, la formulation retenue par l'Ontario, lors de sa réforme de sa *Loi sur les mines*, en 2009, paraît plus claire à ce sujet: « 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 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 » (art. 2).

Article 16 – Objet de la loi

Le CCEK accueille favorablement les modifications proposées aux objectifs de la *Loi sur les mines*. Toutefois, au-delà des termes généraux du nouvel article 16, il estime que les références aux principes du développement durable ne sont guère nombreuses et explicites dans le projet de loi n° 43. Par exemple, le CCEK cherche en vain, dans le projet de loi n° 43, le régime juridique destiné à assurer l'objectif d'équité intergénérationnelle, dont il questionne au deuxième alinéa de l'article 16, dans l'exploitation des ressources minières. Le caractère non renouvelable des ressources minérales, nous incite particulièrement à introduire un partage juste et équitable des redevances avec les générations futures qui en seront privées. La création d'un fonds à partir des redevances leur étant destiné permettrait d'appuyer cet objectif.

Article 49 – Mise aux enchères de claims

Le CCEK accueille favorablement la possibilité pour le gouvernement d'attribuer des claims aux enchères. Il souhaite néanmoins souligner que ce mécanisme, tout comme l'ensemble des activités minières qui ont lieu au Nunavik, devrait, dans une perspective de développement durable, faire l'objet d'une planification conjointe avec les communautés, notamment en ce qui a trait à la détermination des territoires à attribuer par enchères.

Article 74 — Avis sur l'inscription et l'exploration d'un claim

L'article 74 du projet de loi n° 43 introduit de nouvelles obligations pour le titulaire de droits miniers. Suivant cet article, il sera tenu dans les 60 jours de l'inscription d'un claim

⁶ Voir à ce sujet : *Québec (Procureur général) c. Moses*, 2010 CSC 17.

d'en aviser le propriétaire des droits de surface et la municipalité locale. Lorsque le claim se trouve sur le territoire d'une municipalité, le titulaire du claim « doit également informer cette dernière des travaux qui seront exécutés au moins 90 jours avant le début de ces travaux ». Le CCEK salue ces modifications au droit minier actuel qui vont dans le sens d'une planification concertée, en amont, avec les communautés locales et d'un respect des autres droits et usages du territoire.

Toutefois, l'article 74 mériterait d'être revu pour y préciser son application au Nunavik, car les règles de la CBJNQ applicables à l'exploration et à l'exploitation minière offrent des différences importantes. À ce sujet, le CCEK rappelle que l'ARK est une municipalité au sens de la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*⁷ « à l'égard de toute partie du territoire qui est un territoire non organisé », c'est-à-dire presque « tout le territoire du Québec situé au nord du cinquante-cinquième parallèle, à l'exclusion des terres de la catégorie IA et IB destinées à la communauté crie de Poste-de-la-Baleine »⁸.

De plus, au moment de la signature de la CBJNQ, les corporations communautaires inuites se sont vues transférer le titre de propriété des terres de catégorie I par l'État, à des fins autres que minières⁹. Suivant les termes du chapitre 7, de la Convention, « toute exploration ou exploitation ultérieure de minéraux dans des terres de la catégorie I [...] n'est autorisée qu'avec le consentement de la corporation communautaire inuit qui possède les terres en cause »¹⁰.

Suivant ces règles particulières, le CCEK recommande que l'article 74 soit modifié de manière à préciser qu'au nord du 55^e parallèle, il ne suffit pas d'aviser la municipalité avant d'entreprendre des activités minières dans un village nordique, mais qu'il faut obtenir au préalable le consentement de la corporation communautaire inuit, et qu'à l'extérieur des villages, les avis dont il est question à cet article sont adressés à l'ARK.

Par ailleurs, le CCEK s'interroge sur la suffisance de ces avis sur le territoire de la CBJNQ compte tenu de la récente décision de la Cour d'appel du Yukon¹¹ ayant conclu à l'inconstitutionnalité du régime juridique de libre accès aux ressources minérales du Yukon, lequel est similaire à celui du Québec quant à l'attribution des droits miniers (claims), au motif qu'il ne respecte pas le devoir de consultation de la Couronne.

Article 81 – Planification des travaux d'exploration

Au chapitre de la planification des travaux d'exploration, le projet de loi n^o 43 propose la transmission au ministre de la planification des travaux à venir. Le CCEK comprend que ces documents seront rendus publics, conformément aux mesures de transparence prévues à

⁷ L.R.Q. c. V-6.1, art. 244.

⁸ *Ibid.*, art. 2 (v).

⁹ CBJNQ, chapitre 7, articles 7.1.3 et 7.1.7.

¹⁰ *Ibid.*, article 7.1.15 a).

¹¹ *Ross River Dena Council v Government of Yukon*, 2012 YKCA 14.

l'article 163 du projet de loi n° 43. Le Comité recommande néanmoins que l'article 81 du projet de loi soit bonifié pour que les avis et les plans de travail annuels concernant les activités d'exploration qui se déroulent sur les claims, incluant, le cas échéant, les demandes de permis pour ces travaux, soient aussi transmis automatiquement aux municipalités locales et aux municipalités régionales de comté, notamment à l'ARK, avant le début des travaux, afin que celles-ci aient l'occasion de transmettre leurs observations à ce sujet.

Article 82 – Obligation d’effectuer des travaux

Selon cet article, le titulaire du claim est tenu de réaliser des travaux dont la nature et le coût minimum sont déterminés par règlement. Afin de favoriser la création de parcs et d’aires protégées, le CCEK pense qu’un ministère ne devrait pas être tenu d’effectuer de tels travaux et de défrayer les montants minimums pour garder un claim qu’il détiendrait dans cette optique.

Article 86 – Sommes dépensées dans un rayon de 3,5 km

Le titulaire de claims peut concentrer ou répartir les sommes dépensées, pour garder ses claims actifs, dans un rayon de 3,5 km. Le CCEK croit qu’il ne devrait pas être possible de répartir les sommes dépensées sur des claims voisins lorsque les superficies concernées par ces claims avoisinants sont visées par une intention de créer un parc ou une aire protégée.

Article 102 – Demande de bail minier, exploitation et consultation du public

Le projet de loi n° 43 propose qu’aucun bail minier ne puisse être accordé avant que le projet d’exploitation minière n’ait été soumis à l’évaluation de ses impacts et n’ait été approuvé par un certificat d’autorisation délivré en vertu des articles 31.5, 164 ou 201 de la *Loi sur la qualité de l’environnement* (LQE). Parallèlement, le projet de loi n° 43 modifierait le Règlement sur l’évaluation et l’examen des impacts sur l’environnement afin de soumettre tous les projets de construction et d’exploitation d’une usine de traitement de minerai, de même que l’aménagement et l’exploitation d’une mine, à la procédure d’évaluation et d’examen des impacts sur l’environnement de l’article 31.1 de la LQE qui s’applique uniquement au Québec méridional.

Le CCEK est favorable à l’intention du législateur d’améliorer la législation minière en matière de prévention des impacts environnementaux. Le CCEK voit d’une façon très positive cette modification importante qui assujettira dorénavant tous les projets d’exploitation minière au Québec méridional, comparativement au seuil actuel de production (plus de 7 000 tonnes métriques par jour). En milieu nordique, tous les projets d’exploitation minière sont déjà obligatoirement assujettis aux procédures d’évaluation des impacts. Il s’agit donc d’obtenir, à l’échelle du Québec, une équité entre le régime nordique et celui du Québec méridional pour les projets d’exploitation minière. Nous croyons toutefois que le 3^e paragraphe de cet article doit être bonifié pour y inscrire que les projets miniers visés sont ceux soumis aux procédures d’évaluation et d’examen des impacts prévues au Québec méridional (section IV.1 de la LQE) et en milieu nordique (chapitre II de la LQE).

De plus, le chapitre 7 de la CBJNQ assujettit certaines activités minières à la procédure d’évaluation des impacts, en précisant que « toutes exploration et activités minières entreprises dans ou sur les terres de la catégorie I ou sur les terres immédiatement adjacentes, [...] sont assujetties aux dispositions du régime de protection de

l'environnement et du milieu social établi selon le chapitre 23. L'évaluation des répercussions comprend des propositions en vue d'un plan d'utilisation et de restauration des terres ». Cet assujettissement se fonde sur l'importance des impacts sociaux des activités minières.

Il nous apparaît aussi important que tous les projets d'exploitation minière fassent l'objet de consultation publique, et ce, au Québec méridional et en milieu nordique. Au Nunavik, la plupart des projets d'exploitation minière font l'objet de consultation publique par la Commission de la qualité de l'environnement (CQEK) qui est l'organisme responsable. Comme ces projets ont des impacts majeurs sur l'environnement et le milieu social au Nunavik, nous croyons qu'il est important d'assurer la sécurité juridique des Inuits et de modifier l'article 102 du projet de loi 43 pour y inscrire clairement que tous les projets d'exploitation minière doivent obligatoirement faire l'objet d'une période d'information publique et d'une session de consultation du public concerné par le projet pour toutes les procédures d'évaluation environnementale applicables au Québec.

De plus, le CCEK croit aussi à propos de souligner que les consultations publiques tenues par les organismes responsables interviennent souvent trop tardivement dans le développement des activités minières. Les projets étant souvent trop avancés pour les modifier réellement à la suite des audiences publiques tenues par ces organismes.

Par conséquent, le CCEK recommande que des modifications soient apportées au projet de loi n° 43 de manière à annoncer clairement l'existence de règles particulières applicables au nord du 55^e parallèle. Cette précision s'impose afin d'éviter toute ambiguïté quant aux exigences applicables en matière de consultation publique et d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux pour les activités minières situées au nord du 55^e parallèle.

Enfin, le CCEK est favorable à ce que la *Loi sur les mines* prévoie explicitement le pouvoir pour le ministre d'assortir le bail minier « de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire », dans la mesure où son pouvoir discrétionnaire est davantage encadré, notamment en référence à l'objectif du développement durable et à la prise en considération des commentaires émis par le public lors des consultations.

Article 104 – Comité de suivi et de maximisation des retombées économiques

L'article 104 du projet de loi n° 43 prévoit la création par le locataire d'un bail minier d'un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques. Le CCEK déplore que, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi n° 14 (art. 101), ce comité n'ait pas un mandat suffisamment large pour lui permettre d'intégrer le suivi de l'ensemble des impacts sociaux et environnementaux d'un projet minier. Le CCEK recommande donc de modifier le mandat des comités de suivi afin d'intégrer les impacts d'un projet minier, notamment le respect des conditions prévues dans le bail minier, dont certains engagements pris à l'issue des consultations publiques, et de promouvoir le développement de la formation, de l'expertise et de l'accès à l'emploi dans le domaine minier. Ces modifications

renforceraient le principe de participation publique, de transparence et la mise en valeur des ressources minières dans le respect du développement durable.

Article 123 – Entente conclue avec la communauté

Le projet de loi n° 43 prévoit la transmission au ministre, chaque année, de toute entente conclue avec une communauté. Or, ni l'objet, les devoirs et obligations des parties ou les circonstances devant mener à la négociation de ces ententes ne sont précisés. Pourtant, les bonnes relations entre l'exploitant et les populations locales représentent un enjeu important de la mise en valeur des ressources minières au Québec et dans le territoire du Nunavik.

À ce sujet, le projet de loi n° 43 devrait être bonifié afin de promouvoir et d'encadrer davantage la conclusion d'ententes lorsqu'un projet minier est situé à proximité d'un village nordique, et cela afin d'éviter les problèmes de légitimité et les conflits entre les parties. Les modalités de négociation et les principaux éléments constitutifs du régime des ententes avec les communautés d'accueil pourraient faire l'objet de précisions réglementaires. Enfin, le respect des ententes pourrait être assuré par leur inclusion dans le bail minier et leur contenu devrait être public.

Article 163 – Accès à l'information et transparence

Le CCEK note avec satisfaction les améliorations apportées par le projet de loi n° 43 en matière d'accès à l'information minière, qui correspondent à certains des commentaires exprimés dans son avis du 22 août 2011 relatif au projet de loi n° 14. Il convient néanmoins de souligner l'importance de mettre en place des mécanismes d'accès à l'information qui permettent de consulter rapidement et facilement « tous les documents et les renseignements obtenus des titulaires de droits miniers par le ministre aux fins d'application de la présente loi » et ce, même pour les projets d'exploration minière. Aussi, l'accès aux documents et renseignements ne devrait pas nécessiter de demandes d'accès à l'information mais donner accès directement au contenu des documents.

Nous souhaitons aussi rappeler que dans le cadre des procédures nordiques d'évaluation environnementale, il n'existe pas de registre public accessible via Internet comparable à celui mis en place par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Nous estimons qu'il est important que la population ait accès aux informations détenues tant par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs que le MRN pour les projets miniers nordiques.

Articles 182 et 189 – Garanties financières et restauration

Le CCEK considère que la restauration des sites miniers doit inclure tous les aspects de

l'activité minière, sans distinction entre les phases d'exploration et d'exploitation minières et sans omettre les campements, les bâtiments, les routes, les pistes d'atterrissage, les installations d'épuration et les lieux d'enfouissement ainsi que les autres équipements. À cet égard, le CCEK note que l'article 182 du projet de loi n° 43 propose une liste des éléments devant comprendre les travaux de réaménagement. Toutefois, cette liste paraît incomplète, car elle devrait inclure l'ensemble des infrastructures et des bâtiments utilisés par l'industrie minière.

Le CCEK accueille aussi favorablement les modifications apportées par le projet de loi concernant la garantie exigée pour les coûts de restauration. Cependant, il estime que le délai de trois ans, spécifié à l'article 189, accordé à l'exploitant après la cessation de ses activités pour entreprendre les travaux de réaménagement et de restauration du site est trop long et devrait être réduit tout comme les délais supplémentaires. Encore une fois, la fragilité et les particularités du territoire du Nunavik militent en faveur d'un « continuum » entre la fin de l'exploitation commerciale et le début des travaux de réaménagement et de restauration.

Par ailleurs, le CCEK déplore que l'amende imposée à celui qui omet de respecter le délai de trois ans pour entreprendre les travaux de réaménagement et de restauration ne corresponde qu'à 10% du montant total de la garantie financière (art. 271). Ce montant paraît insuffisant pour inciter une entreprise à réaliser rapidement ces travaux. Le CCEK recommande d'augmenter le montant de l'amende et de réduire le délai pour entreprendre les travaux à l'année suivant la fin des activités.

Enfin, quant aux versements de la garantie financière exigée par la loi, un suivi doit être réalisé et des mesures d'application de la loi doivent être entreprises contre les délinquants en termes de poursuites pénales et de suspension des droits accordés sur les ressources minérales. À ce sujet, le CCEK note avec satisfaction que le projet de loi n° 43 permettrait dorénavant au ministre de « révoquer [...] un droit minier lorsque le titulaire a été déclaré coupable, au cours des cinq dernières années d'une infraction à la présente loi [...] » (art. 229 6°).

Article 198 – Pouvoir d'expropriation

Le CCEK constate avec satisfaction que certaines des modifications recommandées au pouvoir d'expropriation dans son avis sur le précédent projet de *Loi sur les mines* ont été introduites. Ainsi, le pouvoir d'expropriation des titulaires de droit minier se voit limité; il ne pourra être exercé qu'à l'étape de l'exploitation. De plus, les cimetières autochtones ne pourront plus faire l'objet d'une expropriation. À cet égard, le CCEK croit que l'expression « lieux de sépulture autochtone » est plus appropriée que celle de « cimetières autochtones ».

Article 208 – Chemins miniers

L'article 208 prévoit que les responsabilités d'entretien et de réfection d'un chemin minier peuvent être transférées à une municipalité. Le CCEK accueille favorablement les modifications proposées, d'autant plus que les chemins miniers, leur entretien et réfection ont une grande importance pour le développement du Nunavik, alors qu'ils font intervenir plusieurs acteurs institutionnels où le rôle de chacun n'est pas toujours clair.

Dans son *Avis sur le développement actuel et futur des infrastructures de transport au Nunavik*¹² de 2007, le CCEK rappelait l'importance d'un développement concerté et planifié des infrastructures routières nordiques. L'une de ses recommandations était de transférer au département des Transports de l'ARK la responsabilité de l'entretien et de la réfection des routes à l'extérieur des 14 municipalités du Nunavik. Cette délégation de pouvoir, qui devait s'accompagner d'un transfert de budget correspondant, permettrait à l'ARK d'appuyer les effectifs du ministère des Transports et du MRN dans la région en procédant aux inspections requises. Le CCEK tient à souligner que la conclusion d'une entente serait nécessaire afin que l'ARK puisse veiller à l'entretien des chemins miniers, tel que prévu à l'article 208 du projet de loi n° 43.

Article 229 – Révocation d'un droit minier

Le CCEK accueille favorablement les modifications proposées au droit minier afin d'accorder au ministre le pouvoir de révoquer un droit minier existant si son titulaire a été déclaré coupable au cours des cinq années précédentes d'une infraction à la *Loi sur les mines*. Ainsi, ce pouvoir autorise le ministre à révoquer un droit minier dès le défaut de verser les garanties exigibles pour la restauration du site.

De plus, le CCEK croit qu'il y a lieu d'ajouter un alinéa à cet article pour donner la possibilité au ministre de révoquer un claim ou une partie d'un claim dans le but de créer des parcs ou des aires protégées.

Article 250 – Réserves à l'État et protection de certains territoires

Le ministre peut, par arrêté, soustraire à la prospection, à la recherche, à l'exploration et à l'exploitation minières toute substance minérale en vue de la création d'un parc ou d'une aire protégée. Le CCEK salue cette avancée importante qui facilitera leurs créations et qui devrait permettre au Québec d'atteindre plus facilement ses objectifs de protection du territoire québécois.

Toutefois, afin de favoriser l'expansion du réseau de parcs et d'aires protégées, et de mettre en place des zones tampon à proximité d'aires protégées existantes et de villages nordiques,

¹² *Supra*, note 2.

le projet de loi n° 43 devrait prévoir un mécanisme permettant la suspension et le retrait de droits miniers existants sur un territoire où des droits miniers sont déjà établis. Ce mécanisme pourrait être prévu par l'entremise de l'élargissement du pouvoir du ministre d'ordonner la cessation de travaux pour des motifs d'« utilité publique », tel que prévu à l'article 92 du projet de loi n° 43.

Par ailleurs, dans le premier paragraphe de l'article 250, le CCEK croit qu'il est préférable de remplacer l'expression « conservation de la flore et de la faune », par l'expression « la conservation des écosystèmes et du patrimoine naturel ».

Articles 251 à 253 – Activités incompatibles avec l'activité minière

En matière d'aménagement du territoire, le projet de loi n° 43 propose un régime permettant aux municipalités régionales de comté (MRC) de soustraire ou de restreindre les activités minières dans les territoires délimités « dans un schéma d'aménagement et de développement conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* » (LAU). Toutefois, le ministre des Ressources naturelles se voit accorder le pouvoir de « demander des modifications à un schéma en vigueur afin de revoir la délimitation de tout territoire incompatible avec l'activité minière ou compatible à certaines conditions avec l'activité minière au sens des articles 251 et 252 de la *Loi sur les mines* » (art. 280).

Tout d'abord, le CCEK estime que le mécanisme proposé par les articles 251 à 253 du projet de loi n° 43 est conforme au principe de subsidiarité de la *Loi sur le développement durable*, qui prévoit que: « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés »¹³.

Pour le CCEK, le niveau régional est un niveau de décision approprié en matière d'aménagement du territoire, car il permet de se rapprocher des communautés touchées par des projets de développement, de leur donner l'occasion de s'exprimer et de prendre en considération leurs préoccupations dans les décisions les concernant directement. D'ailleurs, rappelons qu'au Nunavik le consentement des corporations communautaires autochtones inuites concernées est nécessaire pour toute opération minière sur des terres de catégorie I¹⁴.

D'autre part, le CCEK souhaite souligner que la planification régionale des usages du territoire est une préoccupation importante pour les communautés inuites et que le cadre juridique applicable diffère de celui applicable au Québec méridional. Le Comité est préoccupé par la portée de ces nouvelles dispositions au Nunavik étant donné que l'article 266 de la LAU énonce expressément que cette dernière ne s'applique pas sur les territoires situés au nord du 55° parallèle. Dans ce contexte, il apparaît que c'est tout le territoire du

¹³ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6 g).

¹⁴ CBJNQ, chapitre 7, article 7.1.7.

Nunavik qui est exclu d'office d'une des principales bonifications contenues dans le projet de loi n° 43. Cette situation illustre une méconnaissance des mécanismes de planification du territoire en vigueur au nord de la province et devrait être corrigée.

En effet, comme mentionné précédemment, l'ARK ne relève pas de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, mais de la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (Loi Kativik), qui contient des dispositions spécifiques en matière d'aménagement du territoire¹⁵.

Toutefois, les dispositions habilitantes de la Loi Kativik étant formulées en termes plus généraux que celles de la LAU¹⁶, les outils d'aménagement du territoire au Nunavik diffèrent de ceux en vigueur au sud du Québec. En ce qui concerne les opérations minières, le CCEK souhaite rappeler qu'il n'existe pas dans *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* une disposition semblable à l'article 246 de la LAU qui donne préséance aux activités minières sur la réglementation municipale. Soulignons également l'existence du *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik*, qui est un règlement officiel de l'ARK depuis 1998. Le plan directeur énonce les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire au nord du 55^e parallèle. Il a été approuvé, conformément à la loi, par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le 15 février 1999. L'ARK travaille actuellement à l'élaboration des règlements d'application (règlements d'urbanisme) de son plan directeur.

Compte tenu des particularités des règles d'aménagement du territoire au Nunavik, le CCEK recommande de modifier ces dispositions afin d'introduire une référence aux pouvoirs de l'ARK et à la Loi Kativik de manière à s'assurer que l'ARK dispose des mêmes pouvoirs de planification régionale que les MRC situées au sud de la province.

Ensuite, le CCEK s'inquiète du pouvoir que se réserve le ministre des Ressources naturelles d'exiger des modifications à un schéma d'aménagement en vigueur. Le Comité estime que l'exercice de ce pouvoir devrait être davantage balisé, notamment par l'objectif du développement durable et ses principes directeurs.

Enfin, le CCEK suggère de modifier le projet de loi afin que le pouvoir de soustraire certains territoires aux activités minières ou d'établir des restrictions à celles-ci puisse aussi être exercé à l'égard des activités minières en cours, et non seulement « à compter de la reproduction de ce territoire sur les cartes conservées au bureau du registraire ». Une compensation appropriée devrait être accordée le cas échéant.

Articles 267 à 277 — Dispositions pénales et recours des particuliers

¹⁵ *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q., c V-6.1, art.176.

¹⁶ Alors qu'au sud la *Loi sur l'Aménagement et l'urbanisme* prévoit un cadre juridique complet pour l'adoption de règlements d'application d'un plan directeur ou d'un schéma d'aménagement, la *Loi sur les Villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* ne prévoit qu'un seul article, de portée générale, pour cette même compétence.

Le CCEK note avec satisfaction que conformément à ses commentaires exprimés dans le cadre des consultations sur le projet de loi n° 14, le régime de sanctions pénales a été revu à la hausse et peut être comparé à celui prévu dans la LQE.

Toutefois, comme mentionné précédemment, le projet de loi n° 43 devrait être modifié afin d'augmenter le montant de l'amende prévue en cas de non-respect du délai pour entreprendre les travaux de réaménagement et de restauration du territoire (art. 271).

En matière de suivi de la conformité à la nouvelle *Loi sur les mines*, le projet de loi gagnerait à donner aux citoyens les moyens de participer à la mise en valeur durable des ressources minérales. Par exemple, un mécanisme donnant aux particuliers le droit de demander la tenue d'une enquête sur une infraction présumée à la *Loi sur les mines* pourrait ainsi être introduit en droit minier. Ce mécanisme pourrait s'inspirer des articles 17 à 20 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*¹⁷. De plus, un droit de recours judiciaire pourrait être accordé aux particuliers afin qu'ils puissent faire cesser une contravention à la loi minière qui porte atteinte à leur droit à un environnement sain (art. 46.1 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*). Ces dispositions pourraient s'inspirer des articles 19.2 à 19.7 de la LQE qui autorisent un particulier à demander une injonction pour faire cesser des activités entreprises en contravention des conditions d'autorisation ou des obligations de la loi.

Conclusion

Le CCEK est un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik auprès des gouvernements responsables. L'examen du droit minier québécois à l'occasion du dépôt du projet de loi n° 43 permet au CCEK de rappeler que des règles particulières s'appliquent aux activités d'exploration et d'exploitation minière sur le territoire du Nunavik et cela, conformément à la CBJNQ.

Le CCEK a examiné le projet de loi sous l'angle des spécificités du Nunavik et de l'objectif de mettre en valeur les ressources minières de ce territoire dans le respect des principes du développement durable. Bien que constituant un progrès par rapport à l'ancien projet de loi n° 14, le projet de loi n° 43 doit être bonifié pour le fonder et y intégrer davantage ces reconnus par la *Loi sur le développement durable*.

Enfin, plusieurs des particularités du régime juridique de la CBJNQ applicable au Nunavik ne sont pas prises en compte par le droit minier québécois et le projet de loi n° 43. Les commentaires particuliers et les préoccupations du CCEK en regard des articles spécifiques 3, 6, 49, 74, 102, 182, 198, 208 et 251 à 253 du projet de loi n° 43 en témoignent. En définitive, afin de clarifier le message transmis aux citoyens quant à la teneur des règles de droit applicables aux activités minières au nord du 55° parallèle, le CCEK recommande que le projet de loi n° 43 comprenne une section particulière consacrée uniquement aux territoires conventionnés, où des distinctions rendraient compte des règles particulières

¹⁷ *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.C. 1999, c 33.

applicables, entre autre, au Nunavik, et ce, à l'image de la LQE qui comprend déjà des sections distinctes pour ces territoires.