



FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

PROJET DE LOI N° 79
Loi modifiant la Loi sur les mines

Mémoire de la
Fédération Québécoise des Municipalités

Présenté à la
Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie
et des ressources naturelles

26 avril 2010



PRÉSENTATION

Fondée en 1944, la Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur crédible qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses cinq commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

Mission

- Promouvoir les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.

Vision

La Fédération Québécoise des Municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

Valeurs

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. GOUVERNANCE : HIÉRARCHISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	2
1.1 Responsabilités municipales.....	2
1.2 Prédominance de la Loi sur les mines	2
2. QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT	3
3. LE SECTEUR MINIER ET LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS MINIÈRES	4
3.1 Les claims.....	4
3.2 Retour des redevances minières aux municipalités.....	4
3.3 Diversification des usages	5
CONCLUSION.....	6
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	7

INTRODUCTION

La FQM remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de lui permettre de présenter ses commentaires sur son document de travail intitulé *Loi sur les mines*.

Le projet de loi n° 79 Loi modifiant la Loi sur les mines est incontestablement nécessaire afin de s'assurer d'un développement minier respectueux de l'environnement, de l'optimisation du potentiel minéral des régions et de la croissance de l'économie visant la création de richesse au profit des Québécois.

Les mesures mises de l'avant par ce projet de loi en vue de proposer un nouveau régime minier interpellent la FQM en tant que représentante de plus de 1 000 municipalités locales et MRC et de 7 000 élus.

En 2008, selon l'Association minière du Québec, l'activité de l'industrie minière génère plus de 5 milliards de dollars et 50 000 emplois directs, indirects et induits dans plus de 30 municipalités du Québec. Ainsi, il apparaît important pour la Fédération de témoigner de son intérêt quant au devenir des mines au Québec et, dans une perspective plus large, à leur contribution non seulement au développement des communautés minières, mais à celui de l'ensemble du Québec.

La FQM partage tous les objectifs du ministre qui sont de découvrir de nouveaux gisements, d'apporter régulièrement des innovations technologiques, de mieux protéger l'environnement et d'instaurer une cohabitation harmonieuse. Toutefois, nous souhaitons réitérer l'importance d'impliquer les élus municipaux dans les processus de planification et de gestion de l'industrie minière. Une plus grande implication des élus ne peut être qu'une excellente opportunité permettant d'influencer le développement local et régional et de mieux arrimer l'exploitation minière avec les préoccupations des citoyens et des communautés. De plus, nous ne saurions insister suffisamment sur la nécessité que les communautés qui vivent de l'exploitation des ressources non renouvelables puissent bénéficier de retombées économiques directes par l'entremise du partage des redevances afin de diversifier leurs économies locales.

Les défis sont nombreux, tant sur les plans économiques, technologiques, sociaux, qu'environnementaux. Ainsi, la recherche, le développement et l'innovation sont essentiels et stratégiques pour permettre un développement des activités en ce qui a trait à l'exploration et à l'exploitation minière.

La Fédération entend ainsi apporter sa contribution au nouveau régime minier afin de refléter la volonté du milieu municipal de planifier à long terme le territoire. Concrètement, cela signifie de maximiser la croissance du secteur tout en assurant le développement des régions minières et en respectant les principes du développement durable.

1. GOUVERNANCE : HIÉRARCHISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1.1 Responsabilités municipales

En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19-1), les municipalités peuvent adopter des règlements encadrant le zonage, le lotissement et la construction. Aussi, les MRC doivent produire un schéma d'aménagement et de développement qui détermine les objectifs et les grandes orientations relatives à leur territoire. Rappelons que cette loi a été adoptée dans le contexte de la décentralisation de l'aménagement du territoire du gouvernement québécois vers les municipalités et les MRC. Par conséquent, les municipalités locales et régionales sont les instances reconnues de planification et de gestion territoriales. À ce titre, elles sont fréquemment appelées à procéder à des arbitrages relativement aux différentes activités présentes sur leur territoire.

Par ailleurs, les municipalités et les MRC sont des intervenants de première ligne en matière d'environnement. Outre leurs compétences en aménagement du territoire et en urbanisme, elles sont également responsables de l'application de nombreuses mesures et normes environnementales.

1.2 Prédominance de la Loi sur les mines

La question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations en matière de développement et de régulation de l'activité minière. Présentement, l'exploration et l'exploitation minière échappent à pratiquement toutes les prérogatives municipales en matière d'aménagement du territoire.

Le premier alinéa de l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme confirme le fait que les municipalités et les MRC ne disposent que d'un pouvoir minimal en ce qui a trait au secteur minier :

« Aucune disposition de la présente loi, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1). »

Concrètement, cela signifie que l'exclusion de certaines parties du territoire à la prospection, l'exploration ou l'exploitation d'une substance minérale échappe complètement à la planification territoriale des municipalités et des MRC exercée par l'entremise du zonage et des schémas d'aménagement.

Face à la préséance des droits miniers, les municipalités et les MRC se retrouvent dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs priorités, par exemple selon des axes de développement à caractère récréotouristique ou concentrés sur d'autres types de ressources telles que les forêts et l'eau.

De l'avis de la FQM, ceci contrevient explicitement au concept de développement durable qui implique une planification à long terme ainsi qu'une cohabitation harmonieuse des usages et des différents secteurs économiques.

Conséquemment, la Fédération recommande l'élimination de la préséance des droits miniers et le renforcement des prérogatives municipales par l'arrimage de l'outil de planification minier aux schémas

d'aménagement et de développement du territoire. Bien que notre Fédération se réjouisse de la modification qui donne au ministre le pouvoir de refuser une demande de bail pour un motif d'intérêt public, nous souhaitons que le développement minier se fasse en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC.

La FQM recommande l'élimination de la préséance des droits miniers et le renforcement des prérogatives municipales par l'arrimage de l'outil de planification minier aux schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC.

2. QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Les minéraux sont une ressource non renouvelable. Plus encore, l'exploitation minière exige l'utilisation de produits chimiques hautement toxiques pour les humains, la faune et la flore. Ceci exige plus de conscience environnementale. À cet effet, le gouvernement doit chercher à améliorer et resserrer les exigences environnementales. Dans un contexte de mondialisation où les intérêts de l'exploitation sont motivés presque exclusivement par le profit, il y a lieu de s'inquiéter et d'envisager la possibilité que les règles soient plus strictes.

Malgré que les compagnies minières soient soumises à la Loi sur la qualité de l'environnement dans leurs opérations, elles ne sont pas tenues de respecter les dispositions réglementaires municipales relatives à l'environnement. Dans certains cas, le non-respect des règlements municipaux peut même constituer une menace pour la santé publique, particulièrement lorsqu'il est question d'approvisionnement en eau potable. Pour la FQM, la santé des citoyens constitue un enjeu fondamental qu'il importe de considérer en priorité lors de l'évaluation des projets.

Étant donné le caractère non renouvelable de la ressource minière, la FQM estime que l'encadrement environnemental du secteur minier doit être confié à des organismes qui ont pour mission de voir à la pérennité du développement de la communauté ainsi qu'à la protection de l'environnement. À notre avis, la MRC constitue l'instance par excellence pour concilier ces deux réalités. Cette double responsabilité lui confère l'obligation d'agir dans une vision de développement durable, conformément à la politique de développement durable des municipalités adoptée par la FQM lors de son congrès annuel 2007.

La FQM adhère au processus de restauration des sites miniers proposé par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Toutefois, nous nous questionnons sur l'avenir de la qualité de vie au sein des régions minières touchées par les mines à ciel ouvert de grande envergure. Nous nous demandons si ce type de développement ne risque pas d'avoir un impact négatif en rendant l'économie régionale encore davantage dépendante de l'industrie minière et des aléas des marchés mondiaux, court-circuitant du coup la créativité et l'innovation dans d'autres secteurs de l'économie régionale tels que l'économie sociale, l'agriculture et l'alimentation, la 2^e et 3^e transformation des produits forestiers et miniers, la communication et les technologies multimédia, la culture et les arts, etc.

La FQM recommande que toute opération minière se fasse en conformité avec la réglementation municipale relative à la protection de l'environnement.

La FQM recommande :

- Que toute opération minière soit tenue de respecter les règlements municipaux relatifs à l'environnement.
- Que toute activité d'extraction ou d'exploration minière soit soumise au processus de consultations publiques encadrées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

3. LE SECTEUR MINIER ET LE DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS MINIÈRES

3.1 Les claims

À l'heure actuelle, le secteur minier constitue une activité économique de premier ordre dans plusieurs municipalités du Québec. Pour bon nombre d'entre elles, l'industrie minière est même la seule activité économique de la communauté. Si les conditions de travail s'y avèrent fort intéressantes, et que d'importantes retombées économiques sont générées dans les régions, il n'en demeure pas moins que ces municipalités sont largement tributaires d'une conjoncture économique qui échappe à leur contrôle. Dans un tel contexte de dépendance, et dans une perspective plus globale de développement territorial intégré, la FQM doit insister sur le rôle que devraient jouer les instances municipales en matière d'encadrement des opérations minières.

La nouvelle Loi sur les mines ne mentionne pas l'obligation pour la compagnie minière d'avertir et d'informer les élus municipaux concernés par des travaux futurs. Nous recommandons donc que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et ses principes soient respectés et intégrés dans la nouvelle Loi sur les mines afin de garantir que les élus municipaux soient informés, dès qu'un claim est acquis, ainsi que pendant tout le reste du processus minier.

La FQM recommande au gouvernement de garantir que les élus municipaux soient informés, dès qu'un claim est acquis, ainsi que pendant tout le reste du processus minier.

3.2 Retour des redevances minières aux municipalités

Les problématiques de développement vécues dans un grand nombre de municipalités rurales commandent une vision globale et intégrée de celui-ci. Au cœur de cette vision, l'appropriation collective des ressources naturelles constitue une piste de solutions pour les régions vivant des difficultés économiques. En d'autres mots, la proximité de la ressource devrait être l'avantage comparatif de ces régions. Toutefois, force est de constater que, dans plusieurs secteurs, celles-ci sont limitées à un rôle de pourvoyeurs, alors que les populations locales ne retirent pas les justes bénéfices qu'elles sont en droit d'espérer.

La proximité d'une ressource naturelle génératrice de richesse représente un de ces avantages dont les régions concernées doivent pouvoir légitimement tirer profit. Le retour ou le maintien d'une partie importante des redevances dans les régions où elles ont été générées permet à ces régions de profiter de la présence de cette ressource, contribuant ainsi à combler l'absence d'avantages que l'on retrouve dans d'autres régions.

La FQM recommande au gouvernement d'exiger des redevances pour les municipalités qui tiennent véritablement compte du vide laissé à la fin de l'exploitation minière et du futur de nos collectivités et de nos régions minières.

Les redevances sur les ressources naturelles (forêt, hydroélectricité, mines, etc.) représentent une importante source de revenus pour le gouvernement du Québec. Malgré une certaine volatilité, les redevances brutes et nettes sur les ressources naturelles perçues par le gouvernement demeurent globalement stables. Il est donc important que le gouvernement soutienne le développement de la 2e et 3e transformation plutôt que la simple exportation de nos ressources.

La FQM recommande au gouvernement de soutenir le développement de la 2e et 3e transformation plutôt que la simple exportation de nos ressources.

3.3 Diversification des usages

La ressource minière doit jouer un rôle structurant dans l'économie des régions minières. Son potentiel doit servir à l'élargissement de divers moyens pour créer la richesse et assurer la prospérité des communautés locales. La diversification des usages contribuerait au développement d'une économie locale forte et diversifiée. Ainsi, elle mérite de trouver une place consistante dans le nouveau régime minier. Le gouvernement devrait ainsi promouvoir la recherche et développement dans ce secteur.

La FQM recommande au gouvernement d'accentuer ses efforts pour favoriser la croissance de nouvelles activités et d'usages innovants en investissant surtout dans l'innovation, la technologie et la formation.

CONCLUSION

Le Québec et le Canada, par leur expertise et l'ampleur de leur richesse minérale, font figure de notoriété mondiale dans le domaine des mines. En tant que chefs de file mondiaux, ils doivent jouer un rôle important dans l'établissement des bonnes pratiques d'exploitation minérale.

Dans un contexte où la concurrence mondiale est forte, où les coûts d'exploitation et les contraintes environnementales dans les pays en développement sont beaucoup moins élevés, il apparaît évident que l'industrie minière québécoise fait face à un défi de taille.

Le secteur minier constitue un extraordinaire moteur de développement pour diverses communautés au Québec. À cet égard, la Fédération Québécoise des Municipalités souhaite que la nouvelle loi sur les mines du Québec permette de renforcer la compétitivité des opérations minières du Québec tout en maximisant les effets structurants pour le développement des régions minières, et ce, dans le respect de l'environnement et de l'ensemble des citoyens.

Toutefois, il est primordial pour la FQM que le développement du secteur minier ne se fasse pas au détriment de l'environnement, des régions minières et de l'ensemble des citoyens du Québec.

À cet égard, la FQM s'explique mal l'absence des municipalités locales et les MRC dans l'encadrement des opérations minières. Elle est déçue de constater que le projet de loi n° 79 Loi modifiant la loi sur les mines ne traite pas de la gouvernance.

En effet, fortes de l'expérience acquise dans l'aménagement du territoire depuis plus de 30 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire dans une optique de développement durable. Ainsi, la FQM considère ce projet de loi sur les mines comme une occasion d'accroître la participation du milieu municipal et de mettre à profit son expertise dans l'aménagement du territoire qui se traduit dans ses actions et décisions de tous les jours.

La FQM attend du gouvernement que le milieu municipal et, en premier lieu les MRC, soit impliqué activement dans la gestion des opérations minières et qu'il participe pleinement à l'élaboration des conditions d'implantation des activités minières. Leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, entre autres, nécessitent de leur part une planification globale ainsi qu'une vision à long terme. Pour la Fédération, cela passe avant tout par un arrimage des outils de planification miniers aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement de chaque MRC.

De plus, de l'avis de la FQM, la transformation des ressources minières est un principe de base qui devra être pris en compte afin de maximiser les retombées socioéconomiques pour les communautés minières. À cet égard, la FQM demande au gouvernement d'exiger des redevances qui tiennent véritablement compte du vide laissé à la fin de l'exploitation minière et du futur de nos collectivités et de nos régions et de promouvoir la recherche et développement en investissant dans l'exploration mais surtout dans l'innovation, la technologie et la formation.

Finalement, la FQM croit que la réussite de la réforme du régime minier doit nécessairement passer par le développement durable et par la prise en compte des aspirations des communautés rurales et de la société en général. À cet égard, la FQM offre toute sa collaboration au gouvernement pour la suite des travaux afin de moderniser le secteur minier québécois.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- La FQM recommande l'élimination de la préséance des droits miniers et le renforcement des prérogatives municipales par l'arrimage de l'outil de planification minier aux schémas d'aménagement et de développement de chaque MRC.
- La FQM recommande :
 - Que toute opération minière soit tenue de respecter les règlements municipaux relatifs à l'environnement.
 - Que toute activité d'extraction ou d'exploration minière soit soumise au processus de consultations publiques encadrées par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.
- La FQM recommande au gouvernement de garantir que les élus municipaux soient informés, dès qu'un claim est acquis, ainsi que pendant tout le reste du processus minier.
- La FQM recommande au gouvernement d'exiger des redevances pour les municipalités qui tiennent véritablement compte du vide laissé à la fin de l'exploitation minière et du futur de nos collectivités et de nos régions minières.
- La FQM recommande au gouvernement de soutenir le développement de la 2e et 3e transformation plutôt que la simple exportation de nos ressources.
- La FQM recommande au gouvernement d'accroître ses efforts pour favoriser la croissance de nouvelles activités et d'usages innovants en investissant surtout dans l'innovation, la technologie et la formation.