

**Mémoire présenté au Bureau d'audiences
publiques sur l'environnement
Dans le cadre du projet
Canadian Malartic**

**POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'INDUSTRIE
MINIÈRE QUÉBÉCOISE :**
LE CAS DU PROJET DE MINE AURIFÈRE CANADIAN MALARTIC

**Suzie Boulanger
François Décary-Gilardeau
Sarah Gagnon-Turcotte
Geneviève King-Ruel**

LES AUTEURS

Suzie Boulanger coordonnatrice du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), depuis 2003, et adjointe à la titulaire de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement à l'UQAM depuis sa création en 2006. Elle travaille sur le secteur minier dans une perspective d'économie politique internationale et s'intéresse aux impacts économiques, sociaux, environnementaux de l'activité minière et aussi à la responsabilité corporative. Elle a participé à la rédaction de nombreux mémoires sur le sujet qui furent déposés auprès des instances canadiennes dont notamment : *Les responsabilités du gouvernement du Canada dans la gouvernance des ressources minières*, présenté lors des tables rondes sur la responsabilité des entreprises minières canadiennes à l'étranger (Montréal, novembre 2006).

François Décary-Gilardeau est candidat à la maîtrise en science de l'environnement à l'UQAM. Il travaille actuellement pour la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'UQAM. Ses intérêts portent principalement sur la responsabilité sociale des entreprises, le développement durable, et les nouveaux mouvements sociaux. Il a visité des mines au Québec, au Pérou et au Burkina Faso. Il est depuis longtemps impliqué dans la réflexion issue des mouvements sociaux sur l'industrie minière au Québec et à l'étranger.

Sarah Gagnon-Turcotte est candidate à la maîtrise en droit international à l'UQAM et collabore actuellement à divers projets de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'UQAM. Ses recherches se concentrent sur les enjeux à l'intersection du commerce et de l'environnement et visent à mieux comprendre le rôle des technologies dans l'atteinte du développement durable. Elle a principalement travaillé sur les questions entourant les changements climatiques, l'énergie et la gestion de l'eau.

Geneviève King-Ruel est candidate à la maîtrise en droit international à l'UQAM et a collaboré avec le Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM) sur un projet concernant l'exploitation illicite des ressources naturelles. Elle a également travaillé à titre de consultante pour une organisation non-gouvernementale internationale sur deux projets de révision de codes miniers en Asie du Sud-Est. Ses recherches portent principalement sur le droit international et la participation publique dans le secteur des ressources naturelles. Elle a également travaillé sur la question des conflits terriens au Cambodge.

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

Université du Québec à Montréal (UQAM)
CP.8888, succ. Centre-ville, Mtl (Qc) H3C 3P8
<http://www.grama.uqam.ca>
grama@uqam.ca

Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD)

Université du Québec à Montréal (UQAM),
École des sciences de la Gestion
<http://www.crsdd.uqam.ca>
crsdd@uqam.ca

Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement

<http://www.poissant.uqam.ca/>

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Vers le développement durable	2
Des tendances qui s'opposent aux principes promus par le développement durable	3
1. Le lègue historique des principes du free mining : priorité au minerai ou aux populations et leur environnement?	3
2. Tendances économiques globales : internalisation ou externalisation des coûts environnementaux?	5
2.1 La multiplication des mines à ciel ouvert	6
2.2 La gestion des résidus miniers	6
2.3 La restauration des sites	7
2.4 Vers une industrie équitable et durable	7
3. De la consultation à la participation publique : la réconciliation des tendances qui s'opposent au rééquilibrage des parties concernées	8
3.1 Les faiblesses des processus québécois de consultation publique	9
3.2 Pour une participation réussie : quelques éléments pour inspirer un renouvellement des pratiques	12
Conclusion et recommandations	15

INTRODUCTION

Ce mémoire, déposé dans le cadre d'audiences du BAPE pour le projet de mine aurifère Canadian Malartic, se veut une contribution à la réflexion politique en matière de développement économique, social et environnemental entourant le secteur minier du Québec. Les 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 de la ressource et l'atténuation des impacts sociaux et environnementaux. C'est pourquoi ce mémoire s'attardera à une dimension souvent négligée dans le processus de développement d'une mine, soit le renforcement de la participation des citoyens et des communautés affectées à différentes étapes du processus de manière à rééquilibrer les droits et les pouvoirs entre les citoyens, les communautés et les promoteurs miniers et d'établir entre tous ces protagonistes un dialogue constructif.

La rédaction de ce document a été réalisée par un groupe de chercheurs et d'étudiants affilié à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), notamment au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement et à la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD). En 2007, plusieurs des auteurs de ce mémoire ont aussi été engagés dans la réflexion mise en place par le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune lors de la consultation publique sur la nouvelle stratégie minérale du Québec. Au regard des engagements pris par le gouvernement en matière de politique de développement durable, ce premier mémoire a permis de faire ressortir le rôle que pouvaient jouer les lois et les instances gouvernementales pour relever les défis de la protection de l'environnement, de l'intégration harmonieuse des activités minières dans le milieu, en plus d'associer davantage les régions ainsi que les populations aux développements actuels et futurs¹. C'est dans ce même esprit que nous souhaitons que soient entendues les présentes recommandations. 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 (ci-après, la mine ou le projet Osisko).

À la lumière du récent rapport du Vérificateur général du Québec², nous estimons enfin que le BAPE doit avoir pour mandat de réintroduire le projet Osisko dans la cohérence et l'adéquation des politiques tel que le spécifie le rapport concernant la planification des interventions gouvernementales, la révision des mécanismes de contrôle et avoir l'initiative de prendre en considération les recommandations faites au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) pour que la protection de l'environnement et la gestion des ressources puisse enfin avoir une résonance pour l'intérêt public au Québec.

¹ Lapointe, Ugo, François Décary-Gilardieu et André Morin. 2007. « Pour un développement responsable des ressources minières au Québec », mémoire présenté au ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec dans le cadre de la consultation sur la nouvelle stratégie minérale du Québec, octobre [en ligne] http://consultation-minerale.gouv.qc.ca/aim-min/documents/Chaire_responsabilite_sociale_et_dev_durable_UQAM.pdf.

² Vérificateur général du Québec. 2009. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009. Tome II. Interventions gouvernementales dans le secteur minier*, déposé au ministère des Ressources naturelles et de la Faune [en ligne] <http://www.vgq.qc.ca/fr/publications/rapport-annuel/2008-2009-T2/Rapport2008-2009-TII-Chap02.pdf>.

VERS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Pour faire face aux changements sociaux et aux attentes de la population en matière environnementale, divers outils législatifs ont progressivement été mis en place au Québec au cours des dernières décennies afin d'encadrer les pratiques des entreprises. Dans un premier temps, l'État a cherché à protéger l'environnement et ses citoyens. On pense notamment à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) du Québec qui a été déposée en 1972 et profondément modifiée en 1978 avec la création du BAPE dont l'objectif était, tel que son nom l'indique, de définir des normes de protection et de qualité de l'environnement. Par la suite, le rapport Brundtland (1987) viendra impulser un nouveau courant de réflexion en réunissant sous le concept de développement durable, les notions de protection de l'environnement, d'efficacité économique, de bien-être des populations et finalement de justice sociale et d'équité. Ce nouveau concept s'est rapidement ancré au Québec au cours des dernières années en plus de s'imposer « comme un véritable paradigme de développement »³ visant la « modernisation écologique du Québec »⁴. Concrètement, ce concept a été intégré dans le *Plan de développement durable du Québec* (2004-2007), qui mettra les premiers jalons à l'éventuelle *Loi de développement durable* (2006) et subséquemment à une Stratégie pour sa mise en œuvre (2008).

C'est ainsi que nous en sommes venus à intégrer dans nos lois et nos outils de planification le concept intégrateur du développement durable. Celui-ci doit aujourd'hui guider toutes les actions et les politiques du gouvernement québécois. Comme le mentionne Jean Charest en préambule à la Stratégie gouvernementale de développement durable : « Dorénavant, tous les efforts du gouvernement devront converger vers la démarche de développement durable ».

Cependant, ce cadre législatif ne concerne que l'administration publique (et encore, il n'inclut pas les municipalités). Pourtant, à « la lecture des mémoires déposés dans le cadre de la Commission ministérielle [sur le *Plan de développement durable*], on peut se demander si la population du Québec ne souhaitait pas déjà être conviée à un exercice de réflexion plus englobant sur le développement du Québec et les défis d'un virage, notamment quant à la structure économique et industrielle, vers un développement durable »⁵. Car, « loin d'être un effet de mode, la diffusion du concept de développement durable traduit un véritable changement de perspectives et de valeurs » visant à « rompre avec le modèle de développement industriel productiviste »⁶.

Ce manque de vision globale du développement économique du Québec est particulièrement flagrant dans le secteur minier. En effet, deux tendances lourdes illustrent un important manque de cohérence entre l'évolution de la société québécoise vers le développement durable et les principes qui gouvernent l'exploitation de ses ressources minières, c'est-à-dire (1) l'application, encore aujourd'hui, du principe du « *free mining* » qui accorde des privilèges démesurés aux investisseurs miniers, (2) la prédominance de la dimension économique sur les sphères sociale et environnementale dans le choix des modes d'exploitation.

En plus de ces deux tendances propres au secteur minier, il est de notre avis que (3) le cadre législatif permettant la mise en œuvre de processus de consultations publiques afin d'intégrer les préoccupations sociales et environnementales des citoyens dans la conception des projets d'envergure au Québec doit être

³ Corinne Gendron, « Le Québec à l'ère du développement durable » *Options politiques*, Juillet-août 2005 [p.20-26], p. 20.

⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 20.

revue au regard des avancées que permet une vision du développement minier à l'avantage de ses citoyens et des générations à venir. L'accélération du projet Osisko, avant même la tenue des audiences du BAPE, illustre le profond malaise qui subsiste et rappelle le rôle attendu des autorités gouvernementales québécoises.

Dans les sections suivantes, nous tenterons d'abord d'illustrer comment ces trois tendances s'opposent globalement aux principes du développement durable du Québec et empêche d'atteindre un meilleur équilibre entre entreprise, communautés et gouvernement dans le cadre de projets miniers comme celui de la Corporation minière Osisko (ci-après Osisko). En conclusion, nous proposerons diverses recommandations basées sur nos analyses qui, en modifiant le cadre normatif dans lequel évolue l'industrie minière, contribueraient à intégrer fermement le développement durable dans le secteur minier et à mieux articuler les choix de développement et d'utilisation du territoire avec les intérêts des communautés concernées par les projets miniers et l'intérêt public québécois.

DES TENDANCES QUI S'OPPOSENT AUX PRINCIPES PROMUS PAR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Le legs historique des principes du free mining : priorité au minerai ou aux populations et leur environnement?

Le *free mining* est un mode de régulation inscrit dans les législations minières de nombreux États ou gouvernements visant à faciliter l'exploitation minérale par des acteurs économiques. Les principes inhérents du *free mining* sont : « le **libre accès à la ressource**, le **libre exploitation** en cas de découverte et le **sécurité des titres miniers** »⁷. Selon le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), le régime minier québécois « s'appuie sur le principe du “free mining”, c'est-à-dire un accès le plus large possible au territoire, un droit de recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens des demandeurs, où le premier arrivé obtient avec son titre le droit exclusif d'y rechercher les substances minérales et l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes »⁸.

Au Québec et au Canada, l'apparition de la référence au *free mining* apparaît vers la fin du XIX^e siècle (1864 pour le Canada et 1880 pour le Québec). Le premier article de la *Loi du Canada-Uni* de 1864 stipule d'ailleurs que « *the mineral lands of the public domain, both surveyed and unsurveyed, are hereby declared to be free and open to exploration and occupation* »⁹. On note dans ces grandes lignes une priorisation de l'exploration et de l'exploitation des minéraux par rapport à tout autre usage territorial.

⁷ Ugo Lapointe. 2008. « De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain : Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales », conférence présentée lors du colloque international de la Commission sur l'approche culturelle en géographie, Université Laval, Québec, 21 mai 2008, p. 13.

⁸ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), « Principe du droit minier québécois », *Le Claim*, référence à la Loi sur les mines [en ligne] <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/principedroit.asp>.

⁹ Jean-Paul Lacasse. 1976. *Le claim en droit québécois*, Ottawa: Université d'Ottawa. Cité dans Lapointe, *op.cit.*, p. 12.

Le fait de baser le cadre normatif québécois sur le concept de *free mining* a eu plusieurs conséquences. Par exemple, à l'heure actuelle, le principe du *Free mining* :

- (a) facilite l'accès aux droits miniers (claims, bail minier, etc.),
- (b) donne des droits exclusifs d'exploration à ses détenteurs et, en cas de découverte,
- (c) fournit à ses derniers « l'assurance d'obtenir le droit d'exploiter la ressource identifiée, à certaines conditions¹⁰.

À titres d'exemples, 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 »¹¹. Ce droit à l'expropriation s'étend, de surcroît, aux terres attenantes à celles occupées par un exploitant minier où ce dernier peut également y acquérir « 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 minières¹².

Par ailleurs, l'introduction récente du système de désignation sur carte ('*clic & claim*') permet à quiconque d'acquérir relativement facilement des droits miniers via Internet¹³. Une fois acquis, les droits miniers sont quasi-inaliénables et seul le ministre du MRNF peut procéder à l'expropriation d'un claim, « s'il le juge nécessaire, pour permettre l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique »¹⁴. Toutefois, à notre connaissance, aucun ministre n'a exercé ce pouvoir au cours des dernières décennies.

En somme, la *Loi sur les mines* du Québec, inspirée du principe du *free mining*, vise 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. Un sondage réalisé par l'Institut Fraser en 2007, lequel se basait sur les perceptions des dirigeants des compagnies minières, affirmait d'ailleurs que le Québec est considéré comme l'endroit offrant le meilleur contexte d'investissement pour les activités d'exploration¹⁵. 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'influer sur les choix de développement et d'utilisation du territoire.

Le principe du *free mining* prend son origine dans une époque où les privilèges accordés étaient à l'avantage de l'industrie minière. L'*Acte général des mines de Québec* de 1880 était le fruit d'un gouvernement faible sans levier fiscal, ni monétaire, dépendant de l'entreprise privée pour développer de larges pans du territoire par l'exploitation des ressources minérales. Malgré un contexte économique fondamentalement différent, les modifications apportées à la *Loi sur les mines du Québec* depuis les années 1990 n'ont en rien modifié la volonté de l'État de « favoriser au maximum l'exploitation

¹⁰ Lapointe, Décary-Gilardeau et Morin, *op. cit.*

¹¹ Loi sur les mines, article 235.

¹² Avec quelques exceptions dont les cimetières, (article 235), les cours d'eau présentant un potentiel hydro-électrique (article 67 et 107), etc.

¹³ Plus de 258 000 titres miniers sont détenus sur le territoire québécois. Ces titres correspondent à environ 7% de l'ensemble du territoire québécois. MRNF, carte des titres miniers (en ligne), 12 mars 2009.

¹⁴ Loi sur les mines, Article 82. Le détenteur d'un claim peut également abandonner son droit volontairement (article 283)

¹⁵ Institut Fraser. 2008. *Survey of Mining Companies: 2007/2008*, produit par Fred McMahon, Cam Vidler [en ligne] <http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/5179.aspx>.

minière »¹⁶. Ainsi, depuis plus d'un siècle, le principe du *free mining* a participé directement à la création du cadre normatif entourant le droit minier québécois et canadien¹⁷.

Sa prépondérance au sein de la *Loi sur les mines*, pièce maîtresse du code minier québécois, va à l'encontre des nouvelles mesures juridiques mises en place pour favoriser la durabilité comme modèle de société et de planification. 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*. 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.

Nous verrons dans les sections suivantes que la prédominance du principe du *free mining* au Québec est d'autant plus inquiétante puisque ce principe s'ajoute d'abord aux fortes tendances économiques qui prévalent dans le développement de ce secteur. En effet, les impacts environnementaux associés aux mines sont toujours plus grands ainsi que les coûts assumés par les citoyens¹⁸, malgré le mouvement de la société en faveur d'un développement qui soit « durable ». Ensuite, 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.

2. Tendances économiques globales : internalisation ou externalisation des coûts environnementaux?

L'héritage minier est profondément inscrit dans l'histoire de plusieurs municipalités québécoises. Fait remarquable au Québec, certaines régions ont littéralement été créées et entretenues par cette industrie durant des décennies. L'industrie minière a joué un rôle majeur dans ces régions afin d'y créer les infrastructures synonymes de notre société moderne et continue encore aujourd'hui à être une des forces motrices de plusieurs régions québécoises.

En Abitibi-Témiscamingue, l'industrie minière est un des piliers de l'emploi où elle compte pour environ 11% des emplois de la région. En comparaison, les secteurs manufacturier et forestier ne comblent respectivement qu'environ 9% et 2,5% des emplois de la région¹⁹. À court terme, l'industrie minière participe donc à la croissance économique de la région et dans une plus large mesure à celle du Québec. Cependant, le récent rapport du Vérificateur général du Québec nous amène à relativiser certaines de ces retombées économiques 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.

¹⁶ Denis-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos. 2005. *Le droit minier*, Montréal : Éditions Thémis. Tiré de Lapointe, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷ Mais aussi celui de bons nombre de pays européens (France, Grande-Bretagne) de même qu'aux États-Unis.

¹⁸ Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, au para. 2.22, à la p. 2-11.

¹⁹ Desjardins. 2008. « Région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue – Survol de la situation économique », *Études régionales*, vol 6, no 8.

Par ailleurs, trois aspects du projet Osisko illustre la prédominance des considérations économiques sur les considérations environnementales dans les choix qui ont guidés la conception du projet. Nous aimerions illustrer ici comment le projet aurait pu intégrer plus intimement certaines notions du développement durable.

2.1 La multiplication des mines à ciel ouvert

Les procédés utilisés pour extraire les minéraux divergent dans leurs coûts et leurs conséquences environnementales. Ainsi, il est reconnu que 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 que 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.²⁰ 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 le concilier 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.

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. La combinaison des principes « pollueurs-payeurs » et « d'écoconditionnalité » pourrait pallier à cette lacune et aider à orienter le secteur minier québécois vers des modes de production plus viables et en adéquation avec les principes du développement durable.²¹

2.2 La gestion des résidus miniers

La méthode d'extraction choisie, en l'occurrence à ciel ouvert, influence également la quantité de rejets miniers produits²². De plus, dans le cadre d'une mine d'or comme celle d'Osisko, ces rejets risquent de générer des lixiviats acides et donner lieu au phénomène de drainage minier acide (DMA)²³. Ce phénomène résulte d'une réaction chimique entre l'oxygène, l'eau et les minéraux sulfureux qui sont présents dans les gisements d'or au Québec. Difficilement contrôlable, ce phénomène peut avoir d'importants impacts sur les écosystèmes avoisinants la mine. De plus, il n'existe pas à l'heure actuelle de solution complète et à long terme pour contrôler ou remédier à ces risques. Pourtant, le projet Osisko ne contient aucune mesure tangible d'atténuation ou de prévention en matière de DMA autre que l'épaississement des résidus produits²⁴.

²⁰ Selon Radio-Canada. [en ligne] http://www.radio-canada.ca/regions/abitiabi/2009/04/01/001-CRE-mines-ciel-ouvert_n.shtml.

²¹ Extrait tiré de Lapointe, Décarry-Gilardé et Morin, *op.cit.*

²² Ce type de mine génère une quantité de résidus de 2 à 10 fois plus élevée. Ugo Lapointe, Enjeux environnementaux associés aux mines aurifères : le Nord du Québec et du Canada, communication présentée au Congrès de l'ACFAS-2006, Montréal, 18 mai 2006.

²³ Le site de Canadian Malartic a été reconnu comme un site « potentiellement générateur d'acide ».

²⁴ Compagnie minière Osisko, Étude d'impact sur l'environnement, Projet minier aurifère Canadian Malartic, août 2008 à la p. 5-20.

2.3 La restauration des sites

Depuis 1995, les entreprises minières oeuvrant 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.²⁵ Cependant, les garanties offertes par les instances publiques en matière de restauration des sites miniers requise par la loi peuvent être mises en doute à la lumière du récent rapport du Vérificateur général du Québec.

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 inégale des garanties financières²⁶. Certaines de ces lacunes se retrouvent également dans le cas spécifique du projet Osisko. Par exemple, la loi exige qu'un plan de restauration soit soumis au MRNF et approuvé par lui avant le début des travaux. Cependant, le processus de relocalisation de la population de Malartic, essentiel à l'accomplissement du projet Osisko, avait déjà débuté en juillet 2008 et ce, avant même le dépôt de l'étude d'impact sur l'environnement.

De plus, quoique les lois québécoises ne l'exigent pas, les plans de restauration conçus par les entreprises ne sont soumis à aucune obligation de consultation publique. 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 long terme, l'absence d'un processus consultatif entourant le réaménagement et la restauration du site doit être mise en question.

2.4 Vers une industrie équitable et durable

L'extraction de ressources non renouvelables consiste à s'approprier, pour le bénéfice des générations actuelles, une partie du patrimoine collectif. Non seulement des mesures doivent être prises pour s'assurer de léguer un environnement de qualité aux générations futures, mais nous devons également nous assurer de leur laisser les ressources nécessaires pour subvenir à leurs propres besoins et à leur développement. Ainsi, dans le cas des ressources non renouvelables, il est important de trouver un processus qui permettrait aux générations futures de bénéficier des prélèvements effectués aujourd'hui afin de respecter le principe d'équité intergénérationnelle propre au développement durable. « C'est pourquoi la planification du développement minier doit permettre de voir plus loin que les retombées à court terme liées à l'exploration et à l'exploitation de la mine, et de considérer l'ensemble des enjeux sociaux qui y sont rattachés » nous indique le Vérificateur général dans son dernier rapport.²⁷

En somme, comme le mentionne le Vérificateur général du Québec : « L'État est (...) tenu de jouer un rôle de fiduciaire du bien commun que sont nos ressources naturelles »²⁸. Plus loin, il mentionne également : « Il devient donc primordial pour l'État de planifier ses interventions à l'égard de l'exploration et de l'extraction futures de minerais par l'industrie minière, de manière à en maximiser les retombées pour la société québécoise, en créant des emplois ou une autre forme de richesse. En même

²⁵ Loi sur les mines du Québec, article 232.10.

²⁶ Selon le rapport du Vérificateur général du Québec à l'égard du MRNF : « Les résultats de nos travaux ont démontré que les interventions visant à s'assurer du respect des exigences légales par les compagnies minières aux différentes étapes de vie d'une mine ne minimisaient pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. Ils nous ont également amenés à douter de la capacité du MRNF à remplir les exigences administratives liées à la protection de l'environnement dans le cadre d'une éventuelle stratégie minérale. À notre avis, la façon d'appliquer les mécanismes de contrôle doit être revue si l'on vise un développement à long terme du secteur qui soit bénéfique pour la société ». Vérificateur général du Québec, *op. cit.*, au para 2.63, à la p. 2-20.

²⁷ *Ibid.*, au para. 2.19, à la p. 2.10.

²⁸ *Ibid.*, au para. 2.9, à la p. 2-7.

temps, il doit favoriser une utilisation responsable de la ressource au bénéfice des générations actuelles et à venir ou, à tout le moins, leur garantir une juste compensation économique pour la perte de cette ressource non renouvelable »²⁹. Dans ce même rapport, le Vérificateur général du Québec suggère une liste de critères à considérer pour évaluer les bénéfices (ou coûts) globaux associés à un projet (Tableau 1). Même, si nous n'avons pu réaliser une modélisation de ce que cela représenterait dans le cas du projet Osisko, il semble que les aspects économiques ont été privilégiés par rapport aux aspects environnementaux et sociaux. De plus, les lois et règlements actuels sont inadéquats et insuffisants pour s'assurer que le projet réponde aux critères d'un développement durable.

Tableau 1 Exemples d'éléments à considérer dans une analyse des coûts et des bénéfices de l'activité minière

Coûts	Bénéfices
<p>Dépenses publiques</p> <p>Crédits et allocations reliés au régime de droits miniers</p> <p>Mesures fiscales (crédits, actions accréditives, recherche et développement)</p> <p>Pertes sur investissement des sociétés d'État (ex. : Société de développement de la Baie James, Société générale de financement du Québec, Investissement Québec)</p> <p>Fournitures et services du MRNF consacrés à l'activité minière (incluant le Fonds du patrimoine minier)</p> <p>Subventions (recherche et développement, soutien à l'emploi, aide aux régions ressources)</p> <p>Coûts de réhabilitation de sites contaminés</p> <p>Externalités négatives</p> <p>Atteinte à la santé humaine</p> <p>Dommmages environnementaux</p> <p>Dommmages à la propriété</p> <p>Gaz à effet de serre</p>	<p>Revenus publics</p> <p>Droits miniers et autres redevances</p> <p>Impôts sur le revenu des sociétés minières</p> <p>Gains sur investissement des sociétés d'État (ex. : Société de développement de la Baie James, Société générale de financement du Québec, Investissement Québec)</p> <p>Impôts sur le revenu (emplois miniers)</p> <p>Externalités positives</p> <p>Développement régional (emploi, infrastructures)</p> <p>Bénéfices de la recherche et du développement</p> <p>Développement social (santé, éducation, etc.)</p>

3. De la consultation à la participation publique : la réconciliation des tendances qui s'opposent au rééquilibrage des parties concernées

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 : « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique »³⁰. 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.

Au cours des dernières années, une typologie des diverses formes d'engagement du public s'est peu à peu imposée. Trois niveaux d'engagement du public peuvent être distingués en fonction d'abord de la

²⁹ *Ibid.*, au para. 2.16, à la p. 2-10.

³⁰ Loi sur le développement durable, Principe (e), article 6.

circulation de l'information et ensuite de l'intensité de l'interaction entre le public et le gouvernement : la communication publique, la consultation publique et la participation publique³¹.

En mode de **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. 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.

Au Québec, diverses lois, dont la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)³², mettent en place des mécanismes de consultation publique. Dans le cas qui nous occupe, les mécanismes de ces deux lois ont été déclenchés. Dans un premier temps, celui de la LAU puisque le projet de mine Osisko a nécessité la modification du schéma d'aménagement et de développement et de règlements d'urbanisme de la MRC de la Vallée-de-l'or³³. Dans un second temps, des audiences publiques mises en œuvre par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) ont été déclenché en vertu de la LQE suivant la publication de l'étude d'impact environnemental (EIE) du projet de mine. Néanmoins, ces deux mécanismes se situent au niveau de la consultation publique et sont loin de remplir les conditions de la *participation publique*.

3.1 Les faiblesses des processus québécois de consultation publique

3.1.1 Une information fragmentaire

L'accès à une information de qualité sur le secteur minier est essentiel afin de garantir la participation effective des populations concernées à toute consultation publique, en plus d'être crucial à la mise en œuvre de stratégies de développement durable pour cette industrie. Cependant, le Vérificateur général a reconnu dans son rapport 2009 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*. [D]es principes [qui] ont par ailleurs été reconnus dans la stratégie de développement durable du gouvernement »³⁴. La difficulté d'accéder à ces renseignements limite la possibilité du public de dresser un portrait global du secteur minier québécois et, par ricochet, de participer efficacement aux processus décisionnels menant à l'approbation d'un projet donné et à l'élaboration des conditions dans lesquelles le projet sera conduit.

³¹ Gene Rowe et Lynn J. Frewer. 2005. « A Typology of Public Engagement Mechanisms ». *Science Technology Human Values*, vol. 30, pp. 251-290.

³² La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme inclut également divers mécanismes de consultation du public.

³³ Dispositions pertinentes de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en ce qui a trait aux modalités d'information et de consultation, entre autres sur un projet de modification d'un schéma d'aménagement et de développement (articles 48, 53 à 53.4); tout projet de règlement d'urbanisme (123 à 127).

³⁴ Rapport du Vérificateur général du Québec, op. cit., au para. 2.48, à la p. 2-17.

3.1.2 L'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 de ses constatations ainsi que de l'analyse qu'il en a faite », suivant la tenue d'audiences publiques. Cependant, la 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. L'article 31.5 de la LQE indique simplement que

Lorsque l'étude d'impact est jugée satisfaisante par le ministre, elle est soumise, avec la demande d'autorisation, au gouvernement. Ce dernier peut délivrer un certificat d'autorisation pour la réalisation du projet avec ou sans modification et aux conditions qu'il détermine ou refuser de délivrer le certificat d'autorisation. Cette décision peut être prise par tout comité de ministres dont fait partie le ministre et auquel le gouvernement délègue ce pouvoir³⁵.

Quoique le processus de consultation ait des buts honorables tels que favoriser la transparence des processus décisionnels, optimiser la performance environnementale des projets ou encore accroître leur acceptabilité sociale, il n'en demeure pas moins 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. Selon une étude des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRPP) les mécanismes de consultation marqués par l'absence d'influence décisionnelle ou de volonté d'intégrer les opinions sollicitées dans les décisions finales ne peuvent être considérés comme des processus participatifs. Non plus si la participation citoyenne n'est sollicitée qu'au cours des dernières phases du processus de développement d'une politique ou d'un projet ou encore si la consultation ne cherche qu'à obtenir l'approbation d'options prédéterminées³⁶. Toutes ces faiblesses caractérisent le mécanisme de consultation mis en place par le BAPE.

3.1.3 Les avancées du concept de participation publique à l'international

Sur le plan international, le concept de participation publique s'est rapidement imposé au sein de la sphère du droit environnemental, et jouit d'une reconnaissance croissante de la part des différents acteurs de la scène internationale. Le concept est présent dans sa forme la plus élaborée dans la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement (1992). Le principe 10 de cet important texte de droit exprime l'idée que :

La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques [...] et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. [...] ³⁷

Il est intéressant déjà de noter que le texte de la Déclaration de Rio fait référence au concept de participation publique, à la différence du concept de consultation publique souvent utilisé par les gouvernements. La participation publique réfère ici à une implication dynamique du citoyen au processus décisionnel. En comparaison, la consultation publique constitue davantage une participation passive des communautés concernées, reléguées au rôle de récepteur d'une information environnementale et énonciateur d'opinions et de préoccupations, qui n'ont pas la garantie d'être prises en considération dans la prise de décision finale.

³⁵ Loi sur la qualité de l'environnement, article 31.5.

³⁶ Amanda Sheedy et coll. 2008. *Handbook of Citizen Engagement: Beyond Consultation*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, à la p. 5.

³⁷ Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, 1992, principe 10.

Suivant le Sommet de la Terre, de nombreuses autres Déclarations et textes de loi internationaux ont successivement fait référence au concept de participation publique, tel la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) de même que les Déclarations issues du Sommet de Johannesburg (2002). Notons ici que le Gouvernement du Québec et son Ministère de Ressources naturelles et de la Faune et le Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs font souvent référence, dans leurs publications et l'information diffusée sur internet, aux engagements découlant de ces mêmes textes.

3.1.4 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. À prime abord, les principes et les dispositions de la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier*³⁸ comportent presque tous les éléments nécessaires pour permettre une participation citoyenne effective lors de la mise en place de projets miniers. Cependant, deux contraintes majeures persistent et nuisent à l'application effective de cette directive du MDDEP.

Dans un premier temps, la directive 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 passés par une EIE publique et seulement deux projets miniers ont connu une audience publique du BAPE en 30 ans (Oka et lac Bloom)³⁹.

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 puisque plusieurs des dispositions de la directive ayant trait au développement durable et à la participation citoyenne ne sont obligatoires. Ainsi, la directive *propose* à « l'initiateur de projet une intégration des objectifs du développement durable, l'adoption d'une politique environnementale et de développement durable, et une incitation à la consultation du public en début de procédure » sans toutefois l'en *obliger*⁴⁰. 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 ». Un autre exemple est le passage suivant :

le Ministère incite fortement l'initiateur de projet ... à débiter le processus de consultation avant ou dès le dépôt de l'avis de projet et à y associer toutes les parties concernées, tant les individus, les groupes et les collectivités que les ministères et autres organismes publics et parapublics. Il est utile d'amorcer la consultation le plus tôt possible dans le processus de planification des projets pour que les opinions des parties intéressées puissent exercer une réelle influence sur les questions à étudier, les choix et les prises de décision. Plus la consultation intervient tôt dans le processus qui mène à une décision, plus grande est l'influence des citoyens sur l'ensemble du projet et nécessairement, plus le projet risque d'être acceptable socialement⁴¹.

³⁸ MDDEP, 2005. *Directive pour la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier*. Direction des évaluations environnementales, MDDEP, août 2005, Québec : Gouvernement du Québec [ci-après Directive MDDEP].

³⁹ Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine*, Communiqué - Projet Osisko : Trop rares audiences publiques dans le secteur minier », 17 septembre 2008.

⁴⁰ Directive MDDEP, op. cit., à la p. 1.

⁴¹ *Ibid.*, à la p. 3

En somme, malgré la qualité conceptuelle de ce type d'incitatifs, la directive n'oblige pas les promoteurs miniers à s'y souscrire. 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* du Québec, lequel vise une répartition adéquate des pouvoirs, des responsabilités et des lieux de décisions, « en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés »⁴². Cela fait en sorte que les projets d'exploitation minière en sont généralement à une étape fort avancée lorsque le processus de consultation publique initié par le BAPE est enclenché.

Dans le contexte spécifique du projet de la mine Osisko, il y a bel et bien eu un processus de consultation publique qui a été déclenché afin de recueillir les attentes, les opinions, les réactions et les préoccupations soulevées par les différentes parties concernées à l'annonce du projet d'exploitation du gisement aurifère dans Malartic Sud⁴³. Cependant, quoique ce processus ait permis d'informer et de consulter la population sur le projet et ses répercussions, il est en effet difficile de mesurer quel impact l'information recueillie a eu sur l'évolution du projet, et si les préoccupations des citoyens ont été prises en considération et intégrées dans le plan d'exploitation final qui sera soumis à approbation.

De plus, le processus de relocalisation de résidences et de bâtiments publics nécessaires à la réalisation du projet à débiter en juillet 2008, bien avant le dépôt, en novembre, de l'EIE réglementaire. Ainsi, avant même de savoir si le projet, en l'état, allait recevoir l'approbation du gouvernement, avant même que ne soit mené le processus de consultation publique du BAPE au cours duquel pourrait surgir diverses options alternatives, le processus de relocalisation a débuté, donnant un caractère irrévocable au projet qui ne devrait pas être.

3.2 Pour une participation réussie : quelques éléments pour inspirer un renouvellement des pratiques

Le succès d'une participation publique dépend généralement des conditions suivantes : la représentativité des parties en présence, l'indépendance des mécanismes d'engagement du public, une mobilisation rapide des parties prenantes, une influence réelle du processus sur les prises de décision, une information adéquate tout au long du processus, l'accessibilité des ressources, et finalement la légitimité et la transparence des mécanismes choisis.⁴⁴ De la mise en place de tels mécanismes de participation publique découlent plusieurs avantages. D'abord, l'intégration des parties prenantes tôt dans le processus permet de réduire la possibilité de conflits sociaux. Elle encourage aussi l'émergence de citoyens responsables et compétents, plus impliqués dans la vie publique et politique. Finalement, les décisions mises en œuvre jouissent d'une légitimité accrue et ont la possibilité d'être optimales d'un point de vue social et environnemental⁴⁵.

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 des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaire pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ». Mais plus révélateur encore, la LDD

⁴² Loi sur le développement durable, Principes (g), article 6.

⁴³ Compagnie minière Osisko. Étude d'impact sur l'environnement – Rapport sectoriel - Consultation du milieu. Projet minier aurifère Canadian Malartic. Juin 2008.

⁴⁴ Pierre Gauvin et Julia Abelson, Fiche d'information sur la participation publique, Toronto, Conseil Canadien de la Santé, 2006, [en ligne], http://www.healthcouncilcanada.ca/docs/papers/2006/PublicInvolvementPrimer_FR.pdf.

⁴⁵ *Ibid.*, à la p. 11.

reconnait également le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité [et qu'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 ». 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.

3.2.1. Entente environnementale du projet minier de Voisey's Bay (Labrador)

Il apparaît enfin que lorsque le projet minier est réalisé en territoire autochtone, on assiste désormais à l'émergence de modes de gouvernance davantage négociés avec les communautés, desquels il serait utile de s'inspirer pour consulter et mieux négocier les impacts environnementaux et sociaux avec les communautés affectées. Par exemple, dans le cas du projet minier de Voisey's Bay au Labrador, une entente environnementale innovante a pu être conclue, le 22 juillet 2005, entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de Terre-Neuve, l'association des Inuits du Labrador et la Nation Innue⁴⁶.

Cette entente sur la gestion environnementale a été basée sur des directives environnementales déterminées selon une approche participative, qui visaient à intégrer les préoccupations des communautés autochtones bien avant le démarrage du projet. En effet, l'entente a permis au gouvernement fédéral d'exiger la mise en place d'un mécanisme de gestion environnementale spécifique au projet de manière à favoriser l'implication des groupes autochtones affectés visant ainsi à permettre une gestion environnementale intégrée et coordonnée du projet de Voisey's Bay. Cette exigence est d'ailleurs devenue une condition de l'approbation du projet⁴⁷. Le caractère législatif de cette entente environnementale représente un engagement contraignant pour les parties et possède la particularité d'inclure l'ensemble des étapes du projet, incluant l'après fermeture. Ainsi, comme en conclut Gisèle Belem, chercheuse au GRAMA : « les problèmes et priorités à prendre en compte ont pour la première fois été déterminés conjointement avec la population subissant les impacts en question. Cette approche représente une avancée significative dans la pratique de l'évaluation des impacts environnementaux sur le plan de la participation. »⁴⁸

La conclusion de cette entente aura au final permis de renouveler l'approche et la manière de négocier les impacts d'un projet minier, en permettant notamment la mise en place d'espaces de négociation et la création de structures permettant la diffusion de l'information⁴⁹.

⁴⁶ Cette entente a été rendue possible après trois années de revendications (incluant et les revendications territoriales et celles relatives à la gestion du territoire où se situait le gisement de Voisey's Bay) par les communautés autochtones et pressions de toutes sortes. Les négociations avec les deux paliers de gouvernement (fédéral et Terre-Neuve) ont abouti à un protocole d'entente (*Memorandum of Understanding*) en janvier 1997. Ce protocole, établi dans le but d'harmoniser les processus d'évaluation environnementale fédérale et provinciale, a également posé les bases d'une évaluation environnementale conjointe du projet de Voisey's Bay, puisque le protocole assure également la participation des Autochtones à la gestion environnementale et requiert la création d'une commission d'évaluation environnementale dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral. Voir l'entente *Voisey's Bay Interim Measures Agreement*, qui établit l'entente de gestion environnementale (*Voisey's Bay Environmental Management Agreement*).

⁴⁷ Ciaran O'Faircheallaigh, 2006, *Mining Agreements and Aboriginal Economic Development in Australia and Canada*, *Journal of Aboriginal Economic Development*, Vol 5, No 1, 74-91.

⁴⁸ Gisèle Belem, *Les enjeux de légitimité et leur influence sur la participation des communautés dans la gestion de l'industrie minières : une comparaison Nord-Sud*, note de recherches Étude CRSH – Gouvernance minière canadienne, GRAMA/UQAM, à paraître.

⁴⁹ Création d'un conseil de gestion environnementale composé de deux représentants de chacune des parties et d'un président nommé par consensus, afin de fournir des recommandations sur divers sujets (permis, plans de gestion environnementale, assurances financières requises pour la fermeture et le suivi de l'évaluation environnementale, etc.); Mise en place d'un comité technique de revue environnementale composé de scientifiques et de techniciens nommés par les quatre parties ayant un rôle de conseil et d'information technique. « Le conseil n'a pas un rôle de

3.2.2. Processus de négociation et participation des communautés au projet minier Tintaya (Pérou)

Comme ce fut le cas de plusieurs projets miniers réalisés sans consentement libre préalable et éclairé, le projet de Tintaya au Pérou, a connu une opposition citoyenne soutenue et de nombreux conflits entre les communautés et l'entreprise au début des années 2000. À cette époque, pour relancer le processus de développement de la mine et surmonter les conflits avec les communautés affectées par le projet, l'entreprise BHP Billiton (aujourd'hui X-Strata) n'a pas eu d'autres choix que de s'ouvrir à des consultations avec les communautés. Au terme de celles-ci, l'entreprise a finalement acquiescé à la mise sur pied de différents comités d'évaluations des impacts des activités minière (via une Table de concertation) sur lesquels des ententes ont pu être négociées.

Au départ, les discussions des membres de la Table de concertation ont portés sur l'identification des enjeux des débats, notamment sur les transactions foncières, les impacts environnementaux ainsi que des violations de droits humains. Selon les problématiques répertoriées, quatre commissions ont vu le jour soit la commission des terres, de l'environnement, des droits humains et du développement durable, présidées par les membres des communautés ainsi que par la CORECAMI⁵⁰, et coordonnées par un comité de suivi de la Table de concertation.

Parmi les avancées rendues possibles par la participation des communautés, notons entre autres les travaux de la commission des terres, qui se sont penchées sur les transactions foncières, et qui ont permis de négocier une alternative à ce que BHP Billiton avait initialement proposées à 42 familles de Tintaya Marquiri⁵¹, soit de les réinstaller sur la propriété de Ccopachullo. Dans ce dossier, la commission a exigé une évaluation indépendante de la capacité d'accueil de ce site en fonction de différents critères. Finalement, la commission a pu ainsi disposer de rapports techniques qui recommandèrent l'installation d'un maximum de 15 familles sur ce site, et permis à la commission de proposer un mode de compensation alternatif, soit la compensation pour la perte de terre, plus un montant additionnel selon la qualité du nouveau site octroyé. Au final, la Table de dialogue aura pu négocier des conditions plus équitables pour relocaliser les familles, tout en s'assurant de viabiliser des sites supplémentaires pour l'amélioration de la qualité de vie des populations déplacées⁵².

De plus, les commissions qui se sont penchées sur les impacts environnementaux ont également apporté une contribution non négligeable au suivi des enjeux environnementaux. La commission de l'environnement a notamment permis une plus grande surveillance environnementale et un meilleur accès

régulation ou de prise de décision, mais uniquement de conseil aux ministères concernés et qui sont responsables en dernier ressort des décisions sur le plan environnemental. De ce fait, l'entente ne remet pas en cause le pouvoir ministériel quant à l'émission ou au refus d'un permis, mais les ministères ont cependant l'obligation de consulter le conseil et de justifier leurs décisions en cas de divergence avec les recommandations du conseil. Dans ces conditions, le conseil a une certaine influence dans la planification environnementale et représente une opportunité d'expression du point de vue des Autochtones mais son pouvoir de régulation reste limité par les prérogatives ministérielles ». Belem, *op.cit.*

⁵⁰ CORECAMI : *Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Actividad Minera* (Coordination régionale des communautés affectées par les activités minières). Le travail de cette Table de concertation s'est déroulé de juin 2002 jusqu'en 2004 et certaines de ces commissions ont continué à fonctionner même après la conclusion de l'entente.

⁵¹ Cette communauté ayant été la plus touchée par les expropriations, son cas a été traité de manière prioritaire.

⁵² Considérant l'importance des enjeux liés à la relocalisation dont ont témoigné les citoyens de Malartic lors des deuxièmes audiences publiques du BAPE (sentiment d'impuissance et de solitude lors des négociations de gré à gré, manque de support de la part des autorités municipales, problèmes potentiels avec le lieu de relocalisation, etc.), il est intéressant de constater le rôle que peuvent jouer de telles instances citoyennes dans l'accompagnement des citoyens confrontés à une relocalisation et de prendre conscience des succès obtenus ailleurs.

à l'information et à sa dissémination en vue d'améliorer les impacts sur la santé humaine et animale. De son côté, la commission pour le développement durable avait pour objectif « d'arriver à une compréhension commune du développement durable en partant de l'idée de l'harmonisation de l'activité minière avec les attentes des communautés sur le plan de l'amélioration de la qualité de vie. Cette commission met donc un accent particulier sur les objectifs de moyens et long terme »⁵³. Ceci a donc pu être fait en consultant périodiquement les communautés pour évaluer leurs besoins immédiats. Mais le principal résultat des travaux de cette commission réside dans les plans de développement quinquennaux élaborés avec chaque communauté à la suite des consultations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avant même d'aller de l'avant avec nos recommandations, nous souhaitons réitérer le devoir du gouvernement à défendre, par des lois, des règlements et des autorisations, l'intérêt commun. Cela en permettant un véritable équilibre entre le développement social, la protection environnementale et la croissance économique.

À la lueur de ce qui précède, il ressort qu'une vision de développement durable n'est pas qu'un simple ajout de critères à saveur environnementale et sociale, mais appelle également à un renouveau de l'implication gouvernementale de manière à ce que la gouvernance des ressources minières du territoire québécois soit plus équitable et légitime aux yeux des citoyens et des principaux affectés par la mine.

Nous avons vu que le principe du *free mining* au cœur du cadre législatif québécois, la prédominance des considérations économiques sur les sphères sociales et environnementales dans la conception des projets, et les lacunes de la participation publique québécoise dans le cadre d'un projet minier, remettent en question la place qu'occupe le développement durable dans le projet Osisko. Nous avons saisi le cas du projet Osisko parce qu'il est emblématique par son ampleur et parce qu'il pourrait représenter un changement de paradigme dans la façon d'exploiter les ressources minérales au Québec.

Nous souhaitons donc réitérer l'importance des principes du développement durable et de leur application afin d'assurer une évolution équitable et durable de l'industrie minière au Québec. Nous espérons que notre réflexion permettra au BAPE de jouer ce rôle attendu de médiateur entre les intérêts de l'industrie et de la population.

C'est pourquoi,

En appel à une stratégie de développement économique, social et environnemental en faveur des générations à venir;

En appel à une plus grande cohérence et concertation entre les actions de nos institutions gouvernementales québécoises;

En appel à un renouveau de la gouvernance des activités minières afin qu'elles s'opèrent dans un cadre plus légitime;

⁵³ Belem, *op. cit.*

Nous recommandons :

Recommandation 1 :

Nous croyons qu'en raison de son caractère particulier, le gouvernement ne devrait pas donner l'approbation au projet Osisko tant que qu'il 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 durable⁵⁴.

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. La concertation et la coordination entre les instances responsables chargées d'appuyer le projet Osisko devraient être au centre de leurs prises de décisions. 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. Nous suggérons de

- 3.1 créer une unité au sein du MDDEP dont le mandat serait de diffuser des informations qualitatives et quantitatives sur des aspects environnementaux associés au domaine minier⁵⁵.
- 3.2 inclure des mécanismes de participation citoyenne pour renforcer la transparence de l'activité minière. (Voir à ce propos les alternatives créées dans le cadre du projet minier de Voisey's Bay (Labrador) et Tintaya (Pérou).

⁵⁴ Qui devait par la loi être déposé au plus tard le 31 mars 2009 et qui n'était toujours pas rendu public le 7 avril 2009.

⁵⁵ S'il est nécessaire de créer de nouveaux règlements à cet égard, l'article 2.2 de la Loi sur la qualité de l'environnement prévoit que le ministre du MDDEP « peut déterminer par règlement les renseignements, autres que personnels, » qu'une entreprise est tenue de lui fournir, et ce, en vue « d'assurer une surveillance continue de l'état de l'environnement ». Ainsi le ministre peut, par règlement, exiger « tout renseignement concernant la présence ou l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement de contaminants, notamment sur leur origine, leur nature, leur composition, leurs caractéristiques, leur quantité, leur concentration, leur localisation ou le milieu récepteur ainsi que sur les paramètres permettant d'en évaluer ou d'en calculer la quantité ou la concentration ». Voir la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), article 2.2.

À la lumière des précédentes recommandations et lorsqu'elles seront adéquatement remplies, nous proposons de reprendre le processus en s'assurant :

Recommandation 4 :

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 :

- 4.1 transcender le principe du *free mining* en mettant 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;
- 4.2 revoir le déclenchement et le processus d'étude des impacts sur l'environnement (EIE) de façon à assurer et à renforcer non seulement la consultation des populations, mais aussi la participation effective des citoyens et des communautés affectées;
- 4.3 mettre en place des mécanismes permettant la participation des citoyens et des communautés au processus de surveillance et de suivi environnemental, en particulier lors des étapes d'exploration, d'exploitation, de fermeture de la mine et de suivi après la fermeture; et
- 4.4 inclure l'élaboration des plans de réaménagement et de restauration dans les consultations publiques et s'assurer des garanties financières de l'entreprise pour la mise en œuvre de cette étape.

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. Le rapport du vérificateur général a clairement fait entrevoir comment ce manque de suivi hypothèque l'avenir de certaines communautés et particulièrement de l'économie québécoise. Il est nécessaire que nos instances soient plus imputables et qu'elle encourage l'entreprise privée et ses citoyens à s'engager et à participer à cette mise en valeur de nos ressources.