

Montréal, le 13 novembre 2020

MiningWatch Canada, Coalition Québec meilleure mine

a/s Monsieur Ugo Lapointe
508-250, City Centre Avenue
Ottawa (Ontario) K1R 6K7

Eau Secours!

a/s Madame Rébecca Pétrin
411-7000, avenue du Parc
Montréal (Québec) H3N 1X1

Fondation Rivières

a/s Monsieur Alain Saladzius
454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7

Objet : Avis juridique

Madame, Messieurs,

Vous nous avez mandaté pour vous fournir un avis juridique au sujet du projet d'augmentation de la capacité d'entreposage des résidus miniers et des stériles à la mine de fer du lac Bloom (**Projet**) qui fait présentement l'objet d'une audience publique devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (**BAPE**).

Dans un premier temps, cet avis juridique concerne le pouvoir du gouvernement de refuser de délivrer l'autorisation environnementale demandée, de modifier le Projet, ou d'assujettir son autorisation au respect de conditions, restrictions ou interdictions. Dans un deuxième temps, cet avis juridique concerne la portée du principe de l'utilisation optimale des ressources minérales.

- 1. Le gouvernement peut refuser de délivrer une autorisation environnementale pour le Projet, peut modifier le Projet, et peut assujettir son autorisation au respect de conditions, restrictions ou interdictions**

Le Projet est assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (**PEEIE**) prévue aux articles 31.1 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)*¹.

¹ RLRQ, c. Q-2. Voir le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ, c. Q-2, r. 23.1, Annexe 1, partie II, art. 2 al. 1 (1^o). Voir aussi MINÉRAI DE FER QUÉBEC, *Résumé de l'étude d'impact sur l'environnement mise à jour (dossier 3211-16-011)*, en ligne : <<https://www.ree.environnement.gouv.qc.ca/dossiers/3211-16-011/3211-16-011-31.pdf>>, p. 11 (dernière visite : 11 novembre 2020) : « Le projet est assujetti à la procédure, car il va notamment nécessiter le remblayage sur une distance de plus de 300 m et aussi sur une superficie excédant 5 000 m² pour une même rivière ou un même lac. »

En principe, au plus tard le 18 février 2021, le BAPE devra faire rapport au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (**MELCC**). C'est ce ministre qui est chargé de l'application de la LQE et donc de la PEEIE. Lorsque ce ministre juge le dossier complet, il transmet sa propre recommandation au gouvernement².

Le gouvernement jouit ensuite d'une large discrétion quant à l'autorisation ou le refus du Projet :

« **31.5.** [...] Le gouvernement peut délivrer une autorisation pour la réalisation du projet, **avec ou sans modification et aux conditions, restrictions ou interdictions qu'il détermine, ou refuser de délivrer l'autorisation.** [...].

Le gouvernement [...] peut, s'il le juge nécessaire pour **assurer une protection adéquate de l'environnement, de la santé de l'être humain ou des autres espèces vivantes** et sur la recommandation du ministre, **fixer dans cette autorisation toute norme ou toute condition, restriction ou interdiction différente de celles prescrites par un règlement pris en vertu de la [LQE].** »³ (emphase ajoutée; nous soulignons)

Le régime particulier de la *Loi sur les mines*⁴ n'a pas préséance sur ce cadre juridique établi par la LQE, bien au contraire. La *Loi sur les mines* énonce notamment dès son préambule « qu'il est nécessaire d'assurer un développement minéral respectueux de l'environnement »⁵. Plusieurs activités minières étant d'ailleurs assujetties à la PEEIE, elles ne peuvent être réalisées légalement sans passer par cette procédure environnementale. Cela démontre en soi la volonté du législateur d'assurer un développement minier respectueux de l'environnement.

L'objectif de la protection de l'environnement apparaît aussi à plusieurs reprises dans la *Loi sur les mines*, particulièrement parmi les dispositions encadrant le réaménagement et la restauration des sites miniers⁶. Le législateur a fait un choix délibéré en imposant au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles⁷ (**MERN**) la charge d'appliquer ces dispositions de protection de l'environnement dans le cadre des activités minières.

Cela appert des débats parlementaires⁸ sur la répartition de ces compétences qui remontent à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les mines* de 1991. Le législateur confie ainsi au MERN une juste part du rôle étatique de fiduciaire de l'environnement, lequel ne relève pas uniquement du MELCC au sein du gouvernement.

² LQE, art. 31.5 al. 1.

³ LQE, art. 31.5 al. 3 et 4.

⁴ RLRQ, c. M-13.1.

⁵ *Id.*, préambule, quatrième « considérant ».

⁶ *Id.*, art. 101 al. 2, et art. 232.1 et s. Les articles 232.5 et 232.6 accordent au MERN notamment le pouvoir d'assujettir, « aux conditions et obligations qu'il détermine », l'approbation et la révision aux cinq ans du plan de réaménagement et de restauration.

⁷ *Id.*, art. 382.

⁸ *Loi modifiant la Loi sur les mines*, L.Q. 1991, c. 23; ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 34e lég., 1ère sess., vol. 31, no 142, 17 juin 1991, p. 9413 à 9417 et 9426 s. (L. Bacon) et p. 9417 s. (C. Claveau).

Ainsi, dans la mesure où le gouvernement serait préoccupé par les impacts environnementaux du Projet, la loi donne explicitement au gouvernement le pouvoir de refuser ledit Projet. Une telle décision est en principe à l'abri de recours ayant des chances raisonnables de succès, la protection de l'environnement étant une considération légitime et nécessaire du gouvernement, tel qu'il appert du cadre juridique exposé dans le présent avis.

Pour les mêmes raisons, la loi donne explicitement au gouvernement le pouvoir de modifier le Projet, ainsi que le pouvoir d'imposer à l'initiateur toutes conditions, restrictions ou interdictions qu'il juge nécessaires. Cela peut inclure, par exemple, d'imposer une solution de rechange plutôt que d'autoriser le Projet tel que soumis.

En l'espèce, la volonté d'éviter la destruction de lacs et d'autres milieux humides et hydriques annoncée par l'initiateur⁹ constituerait certainement un motif raisonnable pour justifier un refus du Projet, sa modification, ou l'imposition de mesures importantes visant à protéger l'environnement, le tout à la discrétion du gouvernement.

2. Le principe de l'utilisation optimale des ressources minérales n'a pas préséance sur la protection de l'environnement

La *Loi sur les mines* mentionne dans son préambule « 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 »¹⁰. Ce principe est repris à l'article 234 :

« **234.** En vue de s'assurer que tout exploitant récupère la substance minérale économiquement exploitable qui fait l'objet de son activité **en se conformant aux règles de l'art**, le ministre **peut** :

[...];

3° l'obliger à prendre, dans un délai qu'il détermine, les mesures nécessaires pour remédier à toute situation qui aurait pour effet de compromettre la récupération optimale de cette substance minérale. »¹¹ (emphase ajoutée)

Plutôt que d'en faire une obligation, le législateur a donné au MERN la **discrétion** quant à l'application de ce principe, en utilisant le mot « peut »¹². La loi mentionne aussi les « règles de l'art », lesquelles incluent nécessairement la conformité aux obligations légales, notamment en matière de protection de l'environnement.

⁹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, Direction de l'évaluation environnementale des projets miniers et nordiques et de l'évaluation environnementale stratégique (André-Anne Gagnon), Lettre du 22 octobre 2020, en ligne : <<http://voute.bape.gouv.qc.ca/dl/?id=00000173807>> (dernière visite : 12 novembre 2020). Voir aussi : MINÉRAI DE FER QUÉBEC (François Lafrenière, porte-parole), Projet d'augmentation de la capacité d'entreposage des résidus miniers et des stériles à la mine de fer du lac Bloom, Audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du 20 octobre 2020, en ligne : <<https://www.youtube.com/watch?v=N8iRVdV4zGY&feature=youtu.be&t=3456>> (dernière visite : 11 novembre 2020, de 57:36 à 1:00:06).

¹⁰ *Loi sur les mines*, précité, note 4, préambule, troisième « considérant ».

¹¹ *Id.*, art. 234 al. 1 (3°).

¹² *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 51.

Ainsi, le principe de l'utilisation optimale des ressources minérales n'est pas absolu et doit s'exercer dans le respect de plusieurs autres principes et règles, dont les principes du **développement durable**, de la conciliation de l'activité minière avec **les autres possibilités d'utilisation du territoire** et de **l'équité intergénérationnelle**. Ces objectifs sont explicitement énoncés à l'article 17 de la *Loi sur les mines* :

« 17. La présente loi vise à favoriser, **dans une perspective de développement durable**, la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales, et ce, tout en assurant aux citoyens du Québec une juste part de la richesse créée par l'exploitation de ces ressources et **en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire**.

Elle vise aussi à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables se fasse **au bénéfice des générations futures**.

[...]. » (emphase ajoutée)

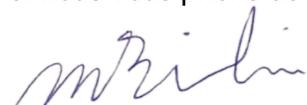
La loi prévoit que le MERN exerce certains pouvoirs en consultant le MELCC, ou même en obtenant au préalable son avis favorable¹³. De plus, la *Loi sur les mines* octroie au ministre des pouvoirs lui permettant de favoriser des utilisations du territoire autres que minières, malgré la présence de ressources minérales¹⁴.

C'est précisément pour accorder au MERN et au gouvernement la latitude pour concilier tous ces principes que la *Loi sur les mines* et la PEEIE leur octroie de larges pouvoirs discrétionnaires leur permettant de refuser des projets, de les modifier, et d'y imposer des conditions, restrictions et interdictions.

Ainsi, ni le MERN ni le gouvernement ne sont liés par les scénarios proposés par l'initiateur. Par exemple, le scénario d'emplacement destiné à recevoir les résidus miniers présenté par l'initiateur peut être refusé ou modifié¹⁵.

Bref, ni le texte ni l'esprit de la loi n'obligent le MERN ou le gouvernement à autoriser l'exploitation de l'entièreté des ressources minérales comprises dans un gisement. En vertu des principes énoncés dans la loi, le MERN et le gouvernement peuvent certainement prendre des décisions qui rendent impossible la récupération de certaines substances minérales. Considérant les impacts environnementaux du Projet particulièrement importants ici, une telle décision serait tout à fait raisonnable en l'espèce.

Nous demeurons à votre disposition pour répondre à toute question additionnelle, le cas échéant, et nous vous prions de recevoir, Madame, Messieurs, nos salutations les plus distinguées.



Marc Bishai, avocat
marc.bishai@gmail.com

¹³ *Loi sur les mines, précité*, note 4, art. 122 (4^o) et art. 156 (3^o).

¹⁴ *Id.*, art. 101 al. 7, 140.1 al. 3, 142.0.1, 304, etc.

¹⁵ Non seulement en vertu de la PEEIE, mais aussi en vertu de la discrétion du MERN d'approuver ou non l'emplacement destiné à recevoir les résidus miniers qui est proposé par le titulaire : *Loi sur les mines, précité*, note 4, c. M-13.1, art. 241.