

Pollution environnementale, pollution sociale. Les groupes autochtones face au développement minier au Canada



Par David Gilles

Professeur

Université de Sherbrooke

Directeur adjoint du
SAGE





CENTRE DE RECHERCHE SUR
LES STRATÉGIES ET LES ACTEURS DE LA
GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE

I Le difficile passage d'un cadre juridique désuet à des mécanismes de droit réflexif

A/Le claim, ou la négation de la réflexivité

B/Les avancées chaotiques vers une certaine démocratie communicationnelle en matière de ressources naturelles

II Administrer l'impact social, ou comment faire accepter les projets miniers modernes par les «Autochtones»

A/Les réactions des communautés locales : l'exemple de l'Abitibi Temiscamingue et de la mine de Malartic

B/Les enjeux juridiques relatifs aux premières nations



Dates

- Commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) en 2007 :
- « La structure réglementaire actuelle traite les terres publiques comme un vaste territoire qui s'offre sans réserve au développement et à l'exploitation des minéraux. La prise en considération d'autres intérêts, notamment la protection des valeurs écologiques, se fait d'une manière réactive, et on ne répond pas préalablement à la question de savoir si l'exploitation minière risque d'être inopportune. En fait, il est présumé que l'exploitation des minéraux convient presque partout, et qu'elle constitue la « meilleure » utilisation des terres de la Couronne dans la quasi- totalité des cas ».



Ramifications historiques

Premières ruées vers l'or de la Colombie-Britannique (1858) et du Québec (1863)


Le Klondike yukonnais à la fin des années 1890.

Réponses législatives

Act granting The Right of Way to Ditch and Canal Owners over the Public Lands, and for other Purposes [14 U.S. Statutes 251]

Act to promote the Development of the Mining Resources of the United States (17 U.S. Statutes 91

l'Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni en juin 1864




I Le difficile passage d'un cadre juridique désuet à des mécanismes de droit réflexif

A/ le claim et le free mining, ou la négation de la réflexivité

Le free mining se définit essentiellement comme « un droit de libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources » d'un territoire.



- Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF) définit le *free mining* en des termes très similaires :
- « Le régime minier inscrit dans la loi actuelle repose sur un principe de base fondamental, le « *free mining* ». Ce principe, qui est bien connu des gens du secteur minier, détermine les règles d'attribution des droits miniers. Il signifie : [i] que l'accès à la ressource est ouvert à tous [...]; [ii] que le premier arrivé obtient un droit exclusif de rechercher les substances minérales qui font partie du domaine public; [iii] que ce premier arrivé a l'assurance d'obtenir le droit d'exploiter la ressource minérale découverte dans la mesure où il s'est acquitté de ses obligations, c'est-à-dire essentiellement qu'il a réalisé des travaux d'exploration ». (MRNF 2009)



Dessaisissement des organes de contrôle


- article 246 de la Loi québécoise sur l'aménagement et l'urbanisme :
- Aucune municipalité ou autorité régionale ne peut adopter des résolutions qui auraient pour effet d'empêcher les activités minières
- (<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca>)

- article 235 de la Loi Québécoise sur les mines :
- les entrepreneurs miniers peuvent recourir à l'expropriation des propriétaires fonciers sur les terres privées, s'ils ne réussissent pas à s'entendre avec eux avant l'exécution de travaux d'exploration ou d'exploitation sur les terres
- (<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca>)



Trois conditions essentielles subsistent

- 1) « [démontrer] qu'il existe des indices permettant de croire à la présence d'un gisement exploitable » article 101 de la Loi sur les mines du Québec ;
- 2) soumettre un plan de réaménagement accompagné d'une garantie financière équivalant à 70 % de la somme estimée pour assurer la restauration environnementale des sites affectés une fois l'exploitation terminée article 232 de la Loi sur les mines du Québec;
- 3) obtenir un certificat d'autorisation environnementale du ministère de l'Environnement et du Développement durable avant d'entreprendre l'exploitation de la mine (article 22 LQE).





B/ Les avancées difficiles vers une certaine démocratie communicationnelle en matière de ressources naturelles

Apparition récente de l'acceptabilité sociale dans le domaine (années 2000)

Sur les 28 mines exploitées en 2010, seules 4 ont été assujetties à un examen public des impacts sur l'environnement avant d'entreprendre leurs activités d'exploitation (dont la mine d'or à ciel ouvert d'Osisko)


(sources : Lapointe, 2010)


- 
- plus de trois cents municipalités du Québec réclament un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium...
 - Obligations de consultation dans le cadre des traités autochtones
 - *Sparrow* et *Delgamuuk*
 - « les régimes de *free mining* constituent une atteinte *prima facie* au titre autochtone puisqu'ils permettent à une tierce partie non seulement d'avoir accès aux terres ancestrales, mais également d'y acquérir un titre de propriété qui est incompatible avec le titre autochtone (Bankes et Sharvit 1998, p. 91)




II La pollution environnementale et sociale, ou comment faire accepter les projets miniers modernes par les «Autochtones»

- Naissance de villes champignons éphémères (Shefferville, Malartic)
- Exploitation à court terme


- 
- La condition posée par l'article 232 de la Loi sur les mines du Québec, c.-à-d. soumettre un plan de réaménagement accompagné d'une garantie financière équivalant à 70 % de la somme estimée pour assurer la restauration environnementale des sites affectés une fois l'exploitation terminée permet aux sociétés minières de reporter le paiement de leur garantie financière, la majorité des paiements étant versés durant les dernières années d'activité de la mine (Lapointe, 2010).

- 
- Le vérificateur général du Québec a d'ailleurs démontré l'inadéquation de cette condition, qui a mené à des défauts de paiement et à l'abandon de sites miniers contaminés aux frais de l'État et des contribuables. Le coût associé à la restauration de l'ensemble des sites abandonnés au Québec est présentement évalué à près de 900 millions de dollars



A/ Les réactions des communautés locales : l'exemple de l'Abitibi Temiscamingue et de Malartic


- Une compagnie minière a effectué récemment la relocalisation d'un cinquième de la population de la municipalité de Malartic, (205 maisons et cinq institutions), avant même que les évaluations environnementales aient été complétées, que les audiences publiques aient eu lieu et que le gouvernement ait accordé les autorisations nécessaires pour la phase d'exploitation minière...pourtant, il s'agit d'un projet de mine à ciel ouvert à faible teneur en minerai (Lapointe, 2010)


- 
- Plusieurs accords depuis 1990.
 - « ententes sur les répercussions et les avantages ERA» (, ou *impacts and benefits agreements* [IBA], en anglais.
 - Toutefois, plusieurs ententes connaissent des succès mitigés (Knotsch, Siebenmorgen, Bradshaw, 2010)





Les premières Nations


- Plan nord
- Difficile respect des droits ancestraux et territoriaux des autochtones, particulièrement dans les régions qui n'ont fait l'objet d'aucun traité, ni d'aucun règlement des revendications territoriales
- L'état s'est dessaisi suivant la logique du *free mining*, de ses pouvoirs discrétionnaires annihilant sa capacité à remplir certaines de leurs responsabilités sociales et environnementales

- 
- Il existe au Canada une obligation de consulter, voire d'accommoder les peuples autochtones avant d'adopter une mesure pouvant porter préjudice à leurs droits ancestraux ou issus de traités, prévue à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
 - « Plus précisément, afin de justifier une atteinte au droit ou au titre ancestral, la Couronne doit, après avoir établi que la mesure contestée poursuit un objectif législatif « régulier », démontrer qu'elle a agi, dans la réalisation de cet objectif, conformément à ses obligations fiduciaires à l'égard des peuples autochtones (R. c. Sparrow) » (cf. Sophie Thériault, 2010)

- 
- « L'obligation d'accommodement pourrait exiger, entre autres, l'adoption de mesures afin d'éviter un préjudice irréparable ou de minimiser les effets préjudiciables de la mesure gouvernementale sur les droits des peuples autochtones (*Nation Haida*, par 47) ».
 - Cette obligation d'accommoder ne confère cependant pas un droit de veto aux peuples autochtones.

- 
- Sources : Sophie Thériault, « Repenser les fondements du régime minier québécois au regard de l'obligation de la Couronne de consulter et d'accommoder les peuples autochtones », (2010) 6(2) Revue internationale de droit et de politique de développement durable de McGill, pp. 217-245

- 
- Ugo Lapointe, « L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, n° 3, 2010, p. 9-25.
 - Ghislain Otis, « Coutume autochtone et gouvernance environnementale dans le système interaméricain de protection des droits de l'homme » (2010) 20 *Journal of Environmental Law and Practice*, pp. 233-254

- 
- Cathleen Knotsch, Peter Siebenmorgen et Ben Bradshaw, « Les "Ententes sur les répercussions et les avantages" et le bien-être des communautés : des occasions ratées ? », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 40, n° 3, 2010, p. 59-68.
 - Nigel Bankes et Cheryl Sharvit, *Aboriginal Title and Free Entry Mining Regimes in Northern Canada*, Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1998.
 - Voir également <http://www.orenestrie.com/infos/loi-sur-les-mines>