Nouveau régime d'autorisation environnementale : impacts pour les minières

15 août 2018

Auteur

Valérie Belle-Isle

Associée, Avocate

Un nouveau régime d'autorisation environnementale, qui se veut simplifié, a été mis en place aux termes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE ») et est en vigueur depuis le 23 mars 2018. Quels sont les impacts de ce nouveau régime pour les sociétés minières? Le régime d'autorisation est-il véritablement plus simple? Qu'en est-il du droit de continuer une exploitation sans autorisation dont pouvaient bénéficier certaines minières (aussi appelé un droit acquis)?

Sous le nouveau régime d'autorisation de la LQE, les activités des minières seront soumises à différents régimes en fonction du risque qu'elles présentent. Si la majorité des activités sont soumises à l'autorisation ministérielle[1], d'autres pourront :

bénéficier d'exemptions
être assujetties au nouveau régime de la déclaration de conformité
être assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement si elles présentent un risque élevé.

La mise en application du nouveau régime d'autorisation environnementale de la LQE implique une révision de la réglementation adoptée en vertu de cette loi. Le présent bulletin réfère au Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale (« Projet de Règlement »). Ce Projet de Règlement a été publié, mais il n'est pas actuellement dans sa version définitive et pourrait être modifié avant son entrée en vigueur.[2] Par conséquent, une veille règlementaire s'impose.[3]

À quelles autorisations les minières sont-elles assujetties?

Selon la nature de l'activité visée, le régime applicable va de l'exemption à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.[4]

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

Le régime général de l'autorisation environnementale

Activités minières assujetties

L'article 22 LQE liste plusieurs activités dont la réalisation requiert, préalablement, une autorisation du ministre. Les activités minières ne font pas partie de cette liste. Toutefois, le 10ème item de la liste est « toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement ». À l'heure actuelle, le Projet de Règlement prévoit qu'« est soumise à une autorisation, toute activité minière ».[5] Cela laisse peu de place à l'interprétation.

Ainsi, à l'exception des cas précis actuellement prévus au Projet de Règlement, toute activité minière devrait requérir une autorisation du ministre.

Contenu de la demande d'autorisation

Notons qu'en plus des documents énoncés à la LQE, une demande d'autorisation visant une activité minière pourrait devoir être accompagnée des renseignements et documents supplémentaires énumérés au Projet de Règlement.[6]

Par ailleurs, dorénavant tous les documents remis au soutien d'une demande d'autorisation sont considérés comme étant publics. Il revient à la personne qui soumet la demande de préciser si certains documents comprennent un secret industriel ou commercial confidentiel. La décision quant au caractère public revient au ministre qui en avise le demandeur d'autorisation. Cette décision est exécutoire à l'expiration d'un délai de 15 jours suivant la transmission de l'avis. Une fois ce délai écoulé, les documents sont rendus publics, d'où l'importance d'interpeler les tribunaux rapidement s'il y a lieu de contester la décision du ministre.[7]

Droit de poursuivre une activité sans autorisation environnementale

Dans son ancienne mouture, le régime général d'autorisation environnementale à l'article 22 LQE interdisait d'« entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel […] » sans avoir obtenu préalablement un certificat d'autorisation. En raison du mot « entreprendre », la jurisprudence reconnaissait la possibilité de poursuivre une activité sans autorisation lorsqu'elle avait été entreprise avant l'entrée en vigueur de la LQE, soit le 21 décembre 1972.

Dans sa nouvelle mouture, l'article 22 LQE ne parle plus de la nécessité d'obtenir une autorisation pour entreprendre mais plutôt pour réaliser une activité. Nous y voyons la volonté du législateur de ne plus permettre qu'une activité puisse se poursuivre sans autorisation environnementale.

Toutefois, certaines dispositions transitoires prévoient spécifiquement qu'une activité puisse se poursuivre sans autorisation, prévoyant qu'il faut alors s'en remettre au libellé du règlement du gouvernement sur la question pour s'en assurer[8]. À l'heure actuelle, le texte du Projet de Règlement ne permet pas de conclure que les minières pourraient bénéficier d'un droit de poursuivre une activité sans autorisation.

Le régime des exemptions

Certaines activités minières jugées peu risquées pour l'environnement sont carrément exclues de l'obligation d'obtenir au préalable une autorisation environnementale.

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

Le Projet de Règlement prévoit actuellement que sont exemptées :

- les travaux de jalonnement,
- les levés géophysiques, géologiques ou géochimiques,
- les travaux de forage (sauf s'ils sont exécutés en milieux humides et hydriques[9])
- les travaux de décapage et d'excavation sous certaines conditions(sauf s'ils sont exécutés en milieux humides et hydriques ou à moins de 30 mètres de tels milieux).

Le régime de la déclaration de conformité

Le régime de la déclaration de conformité permet de procéder en transmettant au ministre l'ensemble des documents requis par la LQE et les dispositions règlementaires applicables en déclarant s'y conformer. Dans ce cas, si trente jours après la transmission des documents, aucun suivi n'a été effectué auprès du déclarant, il peut commencer l'activité visée.

Le Projet de Règlement prévoit que les travaux de forage exécutés dans des milieux humides et hydriques dans le cadre d'un projet de recherche de substances minérales seraient, sous certaines conditions, admissibles à la déclaration de conformité.[10] Notons que des dispositions particulières peuvent s'appliquer en fonction du milieu dans lequel les travaux sont réalisés. Certaines conditions sont spécifiques aux travaux réalisés dans un étang, marais, marécage ou tourbière[11] et d'autres sont spécifiques aux travaux réalisés dans la rive d'un lac ou d'un cours d'eau ou dans un lac ou un cours d'eau[12].

Le régime de la déclaration de conformité nécessite la production d'études étoffées et portant la signature de professionnels. Si le délai de traitement est écourté, la tâche du déclarant demeure tout de même lourde.

Le régime de l'évaluation et de l'examen des impacts sur l'environnement

Certaines activités minières sont assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement en vertu du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*[13] actuellement en vigueur.

L'objectif du présent bulletin n'est pas de traiter de la procédure suivie dans le cadre de ce régime plus lourd qui implique l'intervention du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (« BAPE »).[14]

Les activités minières suivantes sont assujetties à cette procédure d'examen :

- L'établissement d'une mine d'uranium ou de terres rares;
- L'établissement d'une mine dont la capacité maximale journalière d'extraction de minerai métallifère est égale ou supérieure à 2000 tonnes métriques;
- L'établissement d'une mine (autre que de minerai métallifère) dont la capacité maximale journalière d'extraction de minerai est égale ou supérieure à 500 tonnes métriques;
- Toute augmentation de la capacité maximale journalière d'extraction d'une mine la faisant ainsi atteindre ou dépasser les seuils identifiés ci-devant;[15]
- L'établissement d'une mine dans un périmètre d'urbanisation identifié au schéma d'aménagement et de développement d'une MRC ou dans une réserve indienne ou à moins de 1000 mètres de tel périmètre ou telle réserve;
- Tout agrandissement de 50% ou plus de l'aire d'exploitation d'une mine dans certains cas précis identifiés au règlement;

À l'issue des travaux du BAPE, le ministre fait une recommandation au gouvernement quant à l'autorisation demandée. Ultimement, c'est le gouvernement qui décide ou non de délivrer [16]

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.

l'autorisation.

Les changements au régime d'autorisation environnementale sont majeurs. Les minières ont tout intérêt à s'y intéresser et à surveiller l'entrée en vigueur des règlements permettant la mise en œuvre de ce régime afin de poursuivre leurs opérations au Québec en toute légalité.

---

1. Article 22 LQE.
2. La ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Mme Isabelle Melançon, a mandaté Mme Suzanne Giguère et M. Jean Pronovost afin qu'ils donnent leur avis sur l'approche règlementaire adoptée par le ministère. Voici un lien vers le communiqué de presse du MDDELCC : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/Infuseur/communique.asp?no=3996
3. Le 19 juillet dernier, un communiqué de presse a été émis par le MDDELCC annonçant l'intention de la ministre, Mme Isabelle Melançon, de reporter l'entrée en vigueur des projets de règlement considérant les constats de Mme Suzanne Giguère et M. Jean Pronovost. Voici un lien vers le communiqué de presse du MDDELCC : http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communique.asp?no=4049
4. Précisons qu'au moment de la rédaction de ce bulletin, l'essentiel des règlements du gouvernement mettant en œuvre le nouveau régime d'autorisation environnementale ont fait l'objet de projets qui ont été publiés à la Gazette officielle du Québec. Ces règlements ne sont toutefois pas encore connus dans leur version finale.
5. Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, Annexe 1 (autres activités soumises à une autorisation préalable), section 2, article 4.
6. Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, article 38.
7. Le Règlement relatif à certaines mesures transitoires pour l'application de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert prévoit actuellement, de manière transitoire, les documents qui doivent être joints à une demande d'autorisation.
8. Notons que pour les activités déjà en cours en date du 23 mars 2018 et pour lesquelles aucune autorisation environnementale n'était exigée en vertu de la LQE et qui serait désormais assujettie à une autorisation environnementale selon l'article 22 LQE, elles pourraient se poursuivre sans autre formalité sous réserve des dispositions particulières que peut prévoir un règlement du gouvernement (art. 290 de la Loi modifiant le Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (Projet de Loi 102, 2017, chapitre 4).
9. Notons que la LQE comprend une définition large des milieux humides et hydriques. Ces milieux incluent les lacs, cours d'eau, rives, littoral et plaines inondables des lacs et cours d'eau, étangs, marais, marécages et tourbières (article 46.0.2 LQE).
10. Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, Annexe 2 (activités soumises à une déclaration de conformité), section 8, articles 19 et ss.
11. Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, Annexe 2, section 8, article 21
12. Projet de Règlement relatif à l'autorisation ministérielle et à la déclaration de conformité en matière environnementale, Annexe 2, section 8, article 22
13. Décret 287-2018, 21 mars 2018
14. Articles 31.1 et ss. LQE
15. Notons que cela ne s'applique pas à une mine existante en date du 23 mars 2018. D'autres normes s'appliquent à ces mines pour lesquelles tout projet d'augmentation de la capacité journalière d'extraction de 50% ou plus est assujettie à la procédure d'examen des impacts si cette augmentation fait dépasser les seuils d'extraction applicables selon la nature de la matière extraite.
16. Article 31.5 LQE

Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.