

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

AU MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DES FORÊTS

Commentaires de l'UPA sur le projet de loi 63 *Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions*

Le 26 septembre 2024

ISBN 978-2-89556-243-6 (PDF)
Dépôt légal, 3^e trimestre 2024
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1. Introduction.....	7
2. L'enjeu des droits exclusifs d'exploration	7
3. La protection du territoire et des activités agricoles	8
3.1. En terre privée	8
3.2. En terre publique.....	10
3.3. Cohabitation entre activités minières et agricoles.....	11
4. Acceptabilité sociale et environnement	12
5. En résumé.....	12

L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les quelque 42 000 agricultrices et agriculteurs québécois exploitent plus de 29 000 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 56 600 personnes. Chaque année, ils investissent 1,3 G\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2023, le secteur agricole québécois a généré 13 G\$ de recettes monétaires agricoles, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Près de 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 533 M\$ générant un chiffre d'affaires de 4,7 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales, 25 groupes spécialisés et compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Elle a également mis en place plusieurs tables de travail, en l'occurrence sur la production biologique, l'horticulture et la mise en marché de proximité, où les intervenants des secteurs concernés peuvent bâtir l'avenir de façon concertée.

1. Introduction

D'entrée de jeu, l'UPA tient à saluer l'effort du gouvernement pour actualiser la *Loi sur les mines*¹ avec le projet de loi 63 (PL 63). Plusieurs éléments proposés dans le PL 63 sont bien accueillis par l'UPA, notamment :

- les mesures décourageant la spéculation des claims miniers (désormais intitulées « droit exclusif d'exploration »²), par un encadrement mieux structuré du processus menant à l'obtention de permis d'exploitation minière;
- la soustraction à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minières des substances minérales situées dans des terres du domaine privé, qui viendra réduire la pression des activités minières sur le territoire agricole, les activités agricoles et les forêts privées;
- l'obligation de soumettre les projets miniers au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et à une consultation publique.

Plusieurs des propositions permettront de rendre le développement des activités minières au Québec plus compatible avec les autres usages du territoire, dont ceux de la production agricole et forestière en forêt privée, et amélioreront l'acceptabilité sociale de ces projets auprès de la population. En plus de l'appréciation du PL 63 présenté dans ce mémoire, l'UPA y recommande également certains ajustements, notamment en ce qui concerne la priorisation des activités en terres publiques.

2. L'enjeu des droits exclusifs d'exploration

Au cours des dernières années, l'UPA a constaté un essor important des droits exclusifs d'exploration minière actifs sur le territoire agricole. En effet, ceux-ci ont plus que doublé, tant en nombre qu'en superficie, depuis 2019 au Québec. Cette épée de Damoclès sur le territoire agricole est une préoccupation majeure pour les producteurs et les productrices. Elle a mené à l'adoption d'une résolution sur ce sujet lors du dernier congrès annuel de l'UPA en décembre 2023 (voir annexe).

Dans ce contexte, l'UPA salue les mesures du PL 63, notamment l'article 36, qui **amende l'article 73** de la *Loi sur les mines* afin d'exiger aux titulaires de droit exclusif d'exploration de réaliser des travaux d'exploration pour maintenir et renouveler leurs droits miniers. L'UPA salue également **l'article 39** du PL 63 qui **ajoute l'article 80.1** à la *Loi sur les mines* afin d'interdire aux titulaires de droits exclusifs d'exploration de céder leurs droits au cours de leur première période de validité sans l'autorisation du ministre.

En principe, ces nouvelles mesures devraient contribuer à réduire le nombre de droits exclusifs d'exploration actifs, en limitant la spéculation sur ces droits et en encourageant la professionnalisation de leurs détenteurs. En effet, elles devraient favoriser une concentration des droits entre les mains d'entreprises sérieuses du secteur et dans les zones les plus prometteuses, c'est-à-dire celles où des activités d'exploration concrètes seront effectivement engagées.

¹ Chapitre M-13.1.

² Le terme droit exclusif d'exploration sera utilisé dans ce mémoire

L'UPA recommande toutefois de suivre attentivement l'évolution du nombre de droits exclusifs d'exploration actifs sur les terres privées au cours des prochaines années, afin de s'assurer que leur nombre reviendra à des niveaux comparables à ceux observés entre 2015 et 2019.

3. La protection du territoire et des activités agricoles

Le secteur agricole du Québec (en excluant la transformation) génère 89 000 emplois équivalent temps complet (ETC) et contribue au PIB de la province à hauteur de près de 10 milliards de dollars³. Près de 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse en forêt privée pour une valeur annuelle de plus de 533 millions de dollars, générant un chiffre d'affaires de 4,7 milliards de dollars par la transformation de leur bois⁴.

En comparaison, l'industrie minière génère 48 187 emplois équivalents année-personne et contribue à hauteur de 10,5 milliards de dollars au PIB⁵. Bien que ces trois secteurs primaires apportent une contribution semblable à l'économie du Québec, il est important de rappeler que les activités agricoles se concentrent sur environ 2 % du territoire de la province, car les superficies propices à l'agriculture, y compris l'acériculture, sont extrêmement limitées au Québec. Ces activités agricoles se situent historiquement près des bassins de densité de la population étant donné la qualité des sols et le climat propice à cette activité nourricière essentielle pour une société. Cette situation exige que les activités agricoles et la protection du territoire agricole, y compris des potentiels acéricoles, soient priorisées par rapport aux activités minières, sur les territoires tant privés que publics.

3.1. En terre privée

L'article 118 du PL 63, qui **ajoute l'article 304.1.3** à la *Loi sur les mines*, propose la soustraction à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minière des substances minérales situées dans des terres du domaine privé. L'UPA est tout à fait favorable à cette proposition puisque la majorité des activités agricoles se déroulent en terres privées. Les activités minières et agricoles n'étant généralement pas compatibles, cet article permettra de limiter grandement les activités minières sur le territoire agricole, ce qui est en droite ligne avec la position de l'UPA.

L'UPA note que cette proposition s'étendra à toutes les substances minérales, y compris les substances minérales de surface, ce qui réduira le nombre de sablières et gravières en terres privées et, par conséquent, en territoire agricole. Nous comprenons également que certains territoires « claimés » en terre privée, dont le droit expire et sur lesquels il n'y a pas eu de travaux rapportés depuis le 24 octobre 1988, seront également visés par cette mesure.

³ *Les retombées économiques de l'industrie agroalimentaire québécoise en 2021*, Renaud Sanscartier. https://www.upa.qc.ca/fileadmin/01_UPA_provincial/Centre_communications/Etudes/UPA_Retombees_2023_final.pdf

⁴ Bonhomme, C. et Miville, V. 2022. *Portrait économique des activités sylvicoles et de la transformation du bois des forêts privées*, Fédération des producteurs forestiers du Québec, Longueuil, 32 p.

⁵ EcoTec Consultants. *Retombées économiques de l'industrie minière au Québec en 2020 pour l'Association minière du Québec*.

L'ajout de l'article 304.1.4 à la *Loi sur les mines* apporte toutefois certaines nuances aux interdictions mentionnées à **l'article 304.1.3** en permettant aux municipalités régionales de comté (MRC) de demander au ministre de lever partiellement ou totalement les soustractions de leur territoire. Cet article permet ainsi aux MRC dans lesquelles il existerait des gisements exceptionnels d'en permettre l'exploitation. Notons que des consultations publiques pour les territoires concernés contribueront fortement aux chances de succès de la cohabitation des différents usages. Nous comprenons par le fait même qu'il est impératif que ces consultations incluent les propriétaires fonciers visés. Soulignons que les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) indiquent également certaines balises à suivre par les MRC, notamment d'assurer la protection du territoire agricole et la mise en valeur de son plein potentiel ainsi que de créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles (orientation 3)⁶. De surcroît, les OGAT fixent également comme objectif de favoriser la mise en valeur de la forêt privée de manière à contribuer à son aménagement durable. Ces objectifs, difficilement conciliables avec l'activité minière, devront continuer de guider les MRC souhaitant tout de même favoriser l'exploitation de gisements exceptionnels.

Il est rassurant pour un territoire que le cheminement pour la permission de prospection soit inversé. Avant le PL 63, la principale façon de protéger de l'exploration minière les propriétés privées, y compris des terres agricoles ou des lots boisés, était par le biais des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM), qui demandent une démarche proactive des MRC par l'exercice de révision de leur schéma d'aménagement.

De plus, soulignons que, dans des situations où les interdictions seront levées, les demandes d'autorisation pour l'exploration minière devront encore cheminer de la même façon en considérant les autres lois et règlements. L'UPA tient à mentionner l'importance de maintenir ces instances si une terre agricole ou boisée est concernée par des activités minières. À cet effet, la CPTAQ préservera en effet son rôle essentiel de chien de garde pour le territoire agricole, et ce, même si les MRC et les municipalités décidaient de lever les interdictions de prospection, d'exploration et d'exploitation minière.

Toutefois, bien qu'il s'agisse d'une belle avancée, l'UPA constate, à la lecture de **l'article 304.1.3**, que plusieurs terres situées en domaine privé ne seront tout de même pas soustraites à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minière, soit celles qui (1) font déjà l'objet d'un droit minier et qui (2) ont fait l'objet de travaux d'exploration depuis 1988 ou qui feront l'objet de travaux d'exploration avant l'expiration, l'abandon ou la révocation du droit exclusif d'exploration dont elles font l'objet. Dans ce contexte, tous les droits exclusifs d'exploration qui étaient en vigueur au moment de la présentation du PL 63 pourront être renouvelés, sous réserve de la réalisation de travaux d'exploration dont le coût représente au moins 90 % du coût minimum exigé en vertu de **l'article 72** de la *Loi sur les mines*.

Or, le seuil minimal des travaux d'exploration requis pour maintenir ou renouveler un droit exclusif d'exploration demeure très bas. En effet, dans la partie sud de la province, ces seuils varient actuellement entre 500 \$ et 3 600 \$, payables tous les deux ans. Ce niveau relativement faible pourrait ne pas décourager les détenteurs actuels de droits exclusifs d'exploration sur les terres privées.

⁶ [Orientations gouvernementales en aménagement du territoire \(quebec.ca\)](http://www.quebec.ca/orientations-gouvernementales-en-aménagement-du-territoire)

Dans ce contexte, afin de s'assurer de réduire le nombre de droits exclusifs d'exploration actifs dans les prochaines années, surtout sur le territoire agricole, l'UPA recommande au gouvernement d'ajouter une section à l'article 304.1.3 de la *Loi sur les mines* afin qu'un droit exclusif d'exploration visant une terre du domaine privé située en zone agricole ne puisse être renouvelé si aucune demande de bail minier ou de bail d'exploitation de substances minérales de surface n'est déposée avant la fin de sa période de validité.

Pour ce faire, l'UPA propose d'apporter les ajouts suivants à l'article 304.1.3 de la *Loi sur les mines* :

304.1.3. Est soustraite à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minières toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État située dans une terre du domaine privé qui n'est pas comprise dans un périmètre d'urbanisation, à l'exception des substances minérales situées dans une terre faisant l'objet d'un droit minier en vigueur ou d'un avis de désignation sur carte reçu avant le 28 mai 2024.

Est également soustraite à la prospection, à l'exploration et à l'exploitation minières toute substance minérale faisant partie du domaine de l'État située dans une terre du domaine privé et qui n'est pas comprise dans un périmètre d'urbanisation et sur laquelle, au moment de l'expiration, de l'abandon ou de la révocation du droit exclusif d'exploration dont elle fait l'objet, des travaux d'exploration n'ont pas été effectués, rapportés et approuvés par le ministre depuis le 24 octobre 1988.

Lorsqu'une terre du domaine privé est située en zone agricole au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1), un droit exclusif d'exploration qui était en vigueur avant le 28 mai 2024, ou qui a été accordé par l'entremise d'un avis de désignation sur carte reçu avant le 28 mai 2024, ne peut être renouvelé si son titulaire n'a pas déposé une demande au ministre pour obtenir un bail minier ou un bail d'exploitation de substances minérales de surface avant la fin de sa période de validité.

Pour les fins du troisième alinéa, lorsqu'aucun bail minier ou bail d'exploitation de substances minérales de surface n'est accordé à l'issue du traitement de la demande, le droit exclusif d'exploration est automatiquement révoqué.

3.2. En terre publique

Comme mentionné précédemment, bien que la majorité des activités agricoles se déroulent en terre privée, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) dénombrait, en 2023, 1 476 exploitations agricoles enregistrées actives en terres publiques, principalement en production acéricole et de bleuets.

Les entreprises acéricoles exploitaient une superficie de près de 128 000 hectares en forêt publique (18 % de la production de sirop d'érable), ce qui représentait 4 % des superficies agricoles enregistrées au MAPAQ. D'ici 2080, les PPAQ envisagent que 30 % de la production de sirop d'érable se fera en forêt publique. Dans un tel contexte, les Producteurs et productrices acéricoles du Québec (PPAQ) demandent que les superficies visées par un permis d'intervention acéricole en forêt publique aient priorité sur les activités minières. Également, ils estiment que

l'acériculture doit aussi être une priorité dans les superficies rendues disponibles pour le développement acéricole à court terme – appelées PAP – et celles identifiées pour le développement acéricole à moyen terme – appelées PAMT.

Au-delà de la production de sirop d'érable, il est important de rappeler que plus de la moitié de la production de bleuets sauvages (55 %) était cultivée en terres publiques au Québec en 2023.

Même si le PL 63 ne vise pas directement à limiter les activités minières en terres publiques, l'UPA estime que les activités agricoles devraient avoir préséance sur les autres usages, en cas de conflit d'usage en territoire public. Afin de respecter ce principe et de rendre explicite la préséance des activités agricoles sur les autres usages, l'UPA propose de modifier de la façon suivante l'article 142.0.2 de la *Loi sur les mines* :

*142.0.2 Le ministre peut, afin de permettre la priorisation ou la conciliation des utilisations et de la protection du terrain visé, **notamment pour des fins agricoles**, ou pour tout motif d'intérêt public, notamment pour éviter ou limiter les impacts sur les communautés locales et autochtones (...)*

L'UPA accueille favorablement l'ajout proposé à l'**article 9** du PL 63, lequel **modifie l'article 26** de la *Loi sur les mines*, afin que toute personne qui prospecte sur des terres louées par l'État à des fins autres que minières, pour des fins de production acéricole ou de bleuets, par exemple, obtienne obligatoirement l'autorisation du locataire. Cette proposition renforce ainsi l'**article 235** de la *Loi sur les mines*, qui précise que cette autorisation doit être écrite et doit être obtenue au moins 30 jours avant d'accéder au terrain.

3.3. Cohabitation entre activités minières et agricoles

Le territoire agricole se situe parfois à proximité du domaine public qui fait l'objet d'exploitation minière. Cela peut engendrer des problèmes de cohabitation si aucune mesure n'est prévue à cet effet.

Ainsi, l'article 22 du PL 63, qui **ajoute l'article 52.1** à la *Loi sur les mines*, est bien reçu par l'UPA puisqu'il octroie des pouvoirs additionnels au ministre afin d'assurer la protection du territoire, y compris le territoire agricole. Les exploitations minières peuvent avoir des répercussions significatives sur les terres agricoles à proximité, notamment en ce qui concerne la poussière (qui peut nuire à la qualité des cultures et à la santé des élevages) et la contamination de l'eau et de la nappe phréatique. L'UPA comprend donc que cet ajout permettra au ministre de prendre, aux moments où il le jugera opportun, des mesures nécessaires pour limiter ces répercussions et, ainsi, de mieux gérer les conflits d'usage du territoire et protéger les activités agricoles.

Soulignons que les OGAT traitent également de cet aspect, en voulant assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire (orientation 7)⁷.

⁷ [Orientations gouvernementales en aménagement du territoire \(quebec.ca\)](https://www.quebec.ca/orientations-gouvernementales-en-aménagement-du-territoire)

4. Acceptabilité sociale et environnement

L'UPA est également favorable à l'article 30 du PL 63, qui **ajoute l'article 65.1** à la *Loi sur les mines*, lequel favorise la cohabitation des différents usages du territoire en obligeant à tenir une séance d'information dans la région du terrain faisant l'objet d'un droit exclusif d'exploration avec les représentants de toute municipalité locale. Cette mesure permettra aux communautés locales d'être mieux informées sur les projets miniers en cours, de poser des questions et d'exprimer leurs préoccupations. Elle contribuera également à améliorer la transparence et la communication entre les exploitants miniers et les résidents, renforçant ainsi la confiance et l'acceptabilité sociale des projets miniers.

De plus, l'article 160 du PL 63, qui **remplace l'article 22** de la partie II de l'annexe 1 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*⁸, propose de soumettre tous nouveaux projets miniers à la procédure d'évaluation environnementale (BAPE). L'UPA soutient pleinement cette proposition, car elle garantit que les projets miniers seront examinés de manière rigoureuse en tenant compte de leur empreinte environnementale, sociale et économique. Cette évaluation préalable est essentielle pour s'assurer que les projets respectent les normes de durabilité et minimisent les effets négatifs sur les communautés et l'environnement. En intégrant cette étape obligatoire, le PL 63 renforcerait la protection de l'environnement et des communautés locales, tout en assurant un développement responsable des ressources naturelles.

5. En résumé

En conclusion, l'UPA salue l'effort du gouvernement pour moderniser la *Loi sur les mines* avec le PL 63, reconnaissant l'importance des mesures proposées pour limiter la spéculation sur les droits exclusifs d'exploration minière et renforcer la protection du territoire agricole et des forêts privées. Les rectifications suggérées, notamment la soustraction des terres du domaine privé aux activités minières et l'obligation de soumettre les projets miniers à une consultation publique, sont essentielles pour assurer une cohabitation harmonieuse des usages du territoire. L'UPA réaffirme l'importance de prioriser les activités agricoles, compte tenu de la rareté des terres propices à l'agriculture, et la mise en valeur des forêts privées, en raison du caractère stratégique de ces secteurs pour le Québec. Elle recommande également que cette priorisation soit explicitement intégrée dans la législation afin de garantir un développement équilibré et durable des ressources naturelles, tout en préservant le potentiel agricole à long terme de la province.

⁸ Chapitre Q-2, r. 23.1.