

**RAPPORT PREPARE PAR HAWA-GABRIELLE GAGNON
DANS LE CADRE DU COURS SERVICE JURIDIQUE DRT-2206
FACULTE DE DROIT, UNIVERSITE LAVAL**



LA DIRECTIVE 019 SUR L'INDUSTRIE MINIÈRE : VERS UN RÈGLEMENT

Décembre 2012, révision Septembre 2014

PAR



Gagnon, Hawa-Gabrielle, 2014.

La directive 019 sur l'industrie minière : vers un règlement. Rapport préparé dans le cadre du cours Service juridique DRT-2206, Faculté de droit, Université Laval (décembre 2012). Québec, Nature Québec, 21 p.

Crédits photographiques (page couverture)

(Dans l'ordre, de gauche à droite)

© Yann Arthus Bertrand, film *Mines au Québec*, 2010 (site Manitou)

© Regroupement du quartier sud de Malartic, 2011 (dynamitage)

ISBN 978-2-89725-080-5 (document PDF)

ISBN 978-2-89725-081-2 (document imprimé)

© Nature Québec, 2014

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9

Table des matières

RÉSUMÉ.....	1
DESCRIPTION DU CADRE DE LA DIRECTIVE	2
CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE	3
Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	3
Obtention d'un certificat d'autorisation.....	4
HISTORIQUE DE LA DIRECTIVE.....	6
CONTESTATION DU STATUT DE LA DIRECTIVE	9
Pour que la Directive serve de base à un règlement.....	9
Avantages de la Directive.....	9
Désavantages de la Directive	11
Absence de force normative à l'égard des tiers	12
Possibilité de non-respect du certificat d'autorisation	12
Possibilité de déficience dans l'encadrement du respect des exigences.....	13
Avantages du règlement.....	14
Désavantages du règlement	15
Est-il nécessaire de créer un règlement basé sur la Directive ?.....	15
BIBLIOGRAPHIE.....	19
Table de la Législation.....	19
Monographies, ouvrages généraux et articles de périodique	20
Table de la jurisprudence.....	20
Sites Internet.....	20
Sites législatifs	20
Sites de doctrine.....	21
Autres sources.....	21

RÉSUMÉ

Le présent rapport présente la Directive 019 sur l'industrie minière. Les avantages et inconvénients d'une directive versus ceux d'un règlement sont analysés pour apporter une réponse à la question suivante : est-il nécessaire que la Directive 019 obtienne le statut de règlement pour mieux protéger l'environnement ? Cette analyse conclut que la Directive 019 doit devenir un règlement.

La Directive 019 sur l'industrie minière est l'outil couramment utilisé pour analyser les projets miniers exigeant la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi que les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. La Directive ne constitue pas un texte réglementaire ; il s'agit plutôt d'un texte d'orientation qui précise les attentes du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC, ci-après le Ministère)¹ en ce qui concerne les principales activités minières. Les objectifs de la Directive 019 sont de présenter des balises environnementales retenues et les exigences de base requises pour les différents types d'activités minières, de façon à prévenir la détérioration de l'environnement et fournir aux intervenants du secteur minier les renseignements nécessaires à l'élaboration de l'étude d'impact ou de répercussion environnementale. La Directive fixe des exigences de rejet des effluents pour certains contaminants.

La directive a pour principal avantage d'être un outil flexible et souple, qui laisse une marge de manœuvre pour son application. Toutefois, son grand désavantage demeure l'absence de force normative à l'égard des tiers. Il serait donc impossible pour des citoyens ou une municipalité d'entreprendre une action en justice basée sur la Directive contre une entreprise visée. Il est également impossible, par une directive, d'imposer une restriction à un droit protégé.

À l'inverse, le principal avantage du règlement réside dans sa force normative. Lorsqu'il entre en vigueur, le règlement valide a force de loi et comporte des droits et des obligations pour les tiers (entreprises visées, citoyens et municipalités). Ainsi, le fait de créer un règlement à partir de la Directive 019 entraînerait une application plus rigoureuse de ses dispositions. Par contre, l'inconvénient qui découle de la mise en place d'un règlement est associé à son manque de souplesse.

Considérant la richesse du Québec en ressources minérales, le manque d'encadrement environnemental du secteur minier apparaît comme une lacune. Le Ministère travaille d'ailleurs à l'adoption d'un règlement basé sur la Directive 019. Il est toutefois primordial que l'ensemble des parties soient consultées afin de s'assurer qu'un nouveau règlement réponde aux besoins et aux attentes de la société d'aujourd'hui, incluant des balises claires et des sanctions précises en cas de non-respect des normes établies.

¹ [Note de l'éditeur] Lors de la rédaction de ce document, le ministère concerné était le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), maintenant connu sous l'appellation de ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (MDDELCC).

DESCRIPTION DU CADRE DE LA DIRECTIVE

La Directive 019 (ci-après la Directive) sur l'industrie minière est l'outil couramment utilisé pour l'analyse des projets miniers exigeant la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² (ci-après la LQE). En effet, elle sert de grille d'analyse utilisée par le Ministère pour l'émission des certificats d'autorisation environnementale des projets miniers assujettis à l'article 22 de la Loi.³ La Directive a été rédigée de manière à soutenir l'application de la LQE, plus particulièrement la section IV et les articles 20 et 22 portant sur l'interdiction de contaminer, sur l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre avant d'entreprendre un projet pouvant avoir des conséquences environnementales et sur les renseignements à fournir lors d'une demande de certification d'autorisation. Elle vise les nouveaux projets miniers ou la modification d'un établissement existant qui nécessite l'émission d'une autorisation en vertu de la LQE. La Directive agit également comme un complément à l'article 31.1 de la Loi, ainsi qu'à la Directive, pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier⁴. L'intention du Ministère est de soumettre tous les établissements miniers (existants ou à venir) à la présente version de la Directive 019 sur l'industrie minière au fur et à mesure de leur implantation ou de leur modification. Elle est également utilisée pour les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 et suivants de la Loi et pour les projets situés sur le territoire de la Convention de la baie James et du Nord québécois couverts par le chapitre II de la Loi. La Directive 019 est également l'une des grilles d'analyses utilisées par le Ministère pour la délivrance des attestations d'assainissement exigibles à tous les cinq ans pour les établissements miniers en vertu du *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*⁵ et de la section IV.2 de la LQE. Somme toute, la Directive 019 est l'une des pierres d'assise importante qui oriente l'encadrement environnemental du secteur minier au Québec⁶, mais elle n'a pas force de loi comme un règlement.

² *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2. [En ligne, consulté le 10 septembre 2012.] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm

³ Coalition avenir Québec, 2009. *Pour que le Québec ait meilleure mine : réforme en profondeur de la Loi sur les mines du Québec*. Écojustice, p. 6

⁴ MDDEP, Direction des évaluations environnementales, juillet 1998 (mise à jour septembre 2006). *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier*. [En ligne, consulté le 12 septembre 2012.], <http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/documents/LES.pdf>

⁵ Québec, Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel, c. Q-2, r. 5. [En ligne, consulté le 4 mars 2014.], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R5.htm

⁶ La *Loi sur les mines* encadre plutôt les conditions d'accès au territoire et d'octroi des titres miniers (claims, baux miniers, etc.). La nouvelle *Loi sur les mines*, sanctionnée le 10 décembre 2013, ne modifie pas la Directive 019.

CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

Le pouvoir d'émission de la Directive par le Ministère provient de l'article 6 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs*⁷, selon lequel le personnel du ministère est constitué des fonctionnaires nécessaires à l'exercice des fonctions du ministre.

La Directive a pour but de soutenir les articles 22 et 31.1 de la LQE. Cette loi est divisée en deux chapitres. Le premier chapitre est composé de dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble du Québec, tandis que les dispositions du deuxième chapitre s'appliquent spécifiquement à la région de la Baie-James et du Nord québécois. Les articles qui nous intéressent dans le cadre de ce travail font partie du premier chapitre.

PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

La Directive 019 sur l'industrie minière est l'outil couramment utilisé pour :

- l'analyse des projets miniers exigeant la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* [principalement a.22].
- les projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 et suivants de la Loi.
- et aussi pour les projets situés sur le territoire de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois couverts par le chapitre II de la Loi.⁸ Il est donc intéressant que la Directive s'applique au processus ordinaire ainsi qu'à celui, plus exigeant, de l'évaluation publique des impacts sur l'environnement.

Il est d'ailleurs précisé que :

*À moins qu'elles ne soient modifiées par décret, les exigences de cette directive s'appliquent également à tout projet minier assujetti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Pour la réalisation de l'étude d'impact pour de tels projets, le requérant doit toutefois utiliser la directive sectorielle propre à son projet.*⁹

En effet, des directives sectorielles élaborées en consultation avec des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux sont disponibles pour certaines catégories de projet. Il est possible de les consulter sur le site web du Ministère. À titre d'exemple, mentionnons la Directive pour la réalisation

⁷ *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, L.R.Q., c. M-30.001. [En ligne.], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30_001/M30_001.html

⁸ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, mars 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*, p. iii. [En ligne.] http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

⁹ *Idem*.

d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet minier.¹⁰ En vertu de la nouvelle *Loi sur les mines* du Québec, qui modifie l'application du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*¹¹, toute nouvelle mine de métal ou d'amiante d'une capacité de production de plus de 2000 tonnes par jour est obligatoirement assujettie à une étude d'impact sur l'environnement, de même que toute nouvelle mine d'uranium et de terres rares et tout autre type de mine d'une capacité supérieure à 500 tonnes par jour¹².

De plus, lors des études d'impact prévues aux articles 31.1 de la LQE et suivants, plusieurs départements sont consultés et différents experts apportent leur contribution, notamment en ce qui concerne les bruits, les émissions atmosphériques ainsi que la faune et la flore. Le Ministère coordonne ensuite tous les avis reçus.

OBTENTION D'UN CERTIFICAT D'AUTORISATION

En second lieu, la Directive soutient l'article 22 de la LQE, lequel concerne l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du ministre avant d'entreprendre un projet pouvant avoir des conséquences environnementales et les renseignements à fournir lors d'une demande de certificat d'autorisation. Lorsque la capacité de production des projets miniers métallifères est inférieure à 2000 tonnes/jour, la demande de certificat d'autorisation est analysée à l'aide de la Directive. L'évaluation est effectuée par les directions régionales du Ministère, où se situent les entreprises qui veulent démarrer un projet. Dans cette situation, la Direction des évaluations environnementales agit seulement comme coordonnateur pour les différentes directions régionales. De plus, si les directions régionales du Ministère souhaitent apporter des changements dans les critères d'application de la Directive, elles solliciteront l'expertise du ministère pour faire des vérifications avant d'agir. Par ailleurs, un centre d'expertise d'évaluation pour les projets miniers a été créé en Abitibi-Témiscamingue, en 2012. Ce pôle minier, auquel les directions régionales moins bien outillées peuvent faire appel en cas de besoin, permet de coordonner l'expertise et d'assurer l'uniformisation de l'application de la Directive.

Outre les travaux d'exploitation, la Directive s'applique à certains travaux d'exploration minière et de mise en valeur : excavations ou décapages de plus de 1 000 m³ ou de plus de 1 hectare en superficie ; échantillonnages en vrac de plus de 30 000 tonnes, ou de plus de 1 000 tonnes pour des matériaux d'uranium ou susceptibles de générer du drainage minier acide ; le fonçage ou le dénoyage de puits de mine, de rampes d'accès, etc. La Directive s'applique également à la fermeture temporaire ou à la fermeture définitive d'une exploitation ainsi qu'à d'autres activités inhérentes à un site minier. Elle

¹⁰ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2012. Directives sectorielles. [En ligne, consulté le 25 novembre 2012.] <http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/publicat.htm#dir-sec>

¹¹ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, c. Q-2, r.9. [En ligne, consulté le 4 mars 2014.] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R23.htm

¹² Avant la sanction de la nouvelle Loi sur les mines, seules les mines de métal et d'amiante de plus de 7000 tonnes par jour étaient assujetties à ladite procédure, de même que les mines d'uranium et tout autre type de mine de plus de 500 tonnes par jour.

concerne toute mine à ciel ouvert ou souterraine et touche également la gestion des résidus miniers découlant de certaines activités métallurgiques intégrées ou non à un site minier.¹³

La Directive ne s'applique toutefois pas aux travaux liés à l'exploration ou l'extraction de la tourbe, du pétrole, du gaz naturel et des substances minérales visées par le *Règlement sur les carrières et sablières*.¹⁴ Elle ne s'applique pas, non plus, à toute une série de travaux d'exploration et de mise en valeur qui ne nécessitent aucun certificat d'autorisation en vertu de la *Loi sur les mines* ou du *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement*¹⁵, notamment des levés géophysiques, géologiques et géochimiques ; tous les travaux de forage autorisés par la *Loi sur les mines* (sauf s'ils ont lieu dans un lac ou un cours d'eau, sur leurs rives ou leurs plaines inondables)¹⁶; et tous les travaux de recherche, d'expériences hors usine, ou de relevés techniques préalables à tout projet (excluant le dynamitage).

La Directive ne constitue pas un texte réglementaire ; il s'agit plutôt d'un texte d'orientation qui précise les attentes du Ministère en ce qui concerne les principales activités minières.¹⁷ Les objectifs de la Directive 019 sont :

- Présenter des balises environnementales retenues et les exigences de base requises pour les différents types d'activités minières, de façon à prévenir la détérioration de l'environnement.
- Fournir aux intervenants du secteur minier les renseignements nécessaires à l'élaboration de l'étude d'impact ou de répercussion environnementale préalable à une demande de certificat d'autorisation pour un nouveau projet ou à une demande de certificat d'autorisation pour la modification d'un projet existant.

La Directive fixe des exigences de rejet des effluents pour les contaminants suivants : arsenic, cuivre, nickel, plomb, zinc, fer, cyanures totaux, hydrocarbures et matières en suspension. Des limites inférieure et supérieure y sont aussi prescrites pour le pH. En vertu de cette directive, les exploitants des sites miniers doivent procéder à l'échantillonnage et à l'analyse de leurs effluents afin d'en vérifier la qualité et d'en faire rapport, mensuellement, au Ministère. Par la suite, les résultats des analyses de ces sites miniers sont envoyés au laboratoire des inspections du Ministère, où est vérifiée leur conformité. Les exigences et la fréquence des contrôles sont définies en fonction des types de travaux effectués, des concentrations observées pendant la période de caractérisation, d'une durée minimale de six mois consécutifs, ainsi que de la qualité du milieu récepteur.

¹³ Notamment en accord avec les articles 232 et 233 de la *Loi sur les mines*, qui traitent du plan de réaménagement et de restauration que l'exploitant doit soumettre au ministre (Préc., note 5).

¹⁴ *Règlement sur les carrières et sablières*, c. Q-2, r. 7. [En ligne, consulté le 2 novembre 2012.] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R7.HTM

¹⁵ *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement*, c. Q-2, r. 3. [En ligne, consulté le 25 octobre 2012.] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R3.htm

¹⁶ Communications personnelles de monsieur Francis Perron, ingénieur au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), Direction des politiques de l'eau, service des eaux industrielles, 2012. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, mars 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*, p. 2. [En ligne.] http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

¹⁷ *Idem*, p. 1.

HISTORIQUE DE LA DIRECTIVE

La première version de la Directive 019 a été élaborée en 1981 par le *Service des études spécialisées*. Elle a ensuite été reprise provisoirement en 1982 par le MENVIQ (ministère de l'Environnement du Québec), qui l'a officiellement rendue publique.¹⁸ Cette version avait pour objectif la protection de l'environnement ainsi que l'instauration d'une procédure administrative d'analyse et d'évaluation des projets soumis au MENVIQ. La Directive a ensuite été modifiée en 1988 et est officiellement entrée en vigueur en 1989¹⁹. Messieurs Francis Perron et Félix-Antoine Blanchard²⁰, deux ingénieurs du Ministère rencontrés dans le cadre de la réalisation de ce travail, expliquent ce délai de sept ans comme une période de rodage. En effet, un temps d'observation était nécessaire afin de voir quel accueil aurait la Directive dans l'industrie. Par la suite, les responsables de ce dossier au ministère ont vu qu'elle était acceptée de tous, à la fois par les directions régionales ainsi que par l'industrie minière. Ainsi, depuis 1989, la Directive encadre la délivrance des certificats d'autorisation pour toute nouvelle exploitation minière ou pour toute modification à un établissement existant. En effet, « *les exigences qui y sont proposées s'adressent également aux exploitations minières existantes en tant qu'objectifs environnementaux à atteindre graduellement dans un proche avenir* ». ²¹ Dès 1989, la Directive a servi d'outil d'analyse pour l'autorisation et le contrôle environnemental des projets miniers. Elle énonçait les exigences auxquelles les entreprises devaient se conformer et précisait les questions auxquelles devait répondre l'étude de répercussions environnementales.²²

En 2004, le Ministère a réalisé un document de travail sur un projet de révision de la Directive 019. Monsieur Perron a expliqué que les changements intégrés à la suite de cette révision proviennent de l'application antérieure de la Directive et de l'expérience acquise. Cette rétrospective a permis d'observer que certaines applications n'avaient plus leur raison d'être, vu l'évolution des choses. À titre d'exemple, en 1989, la Directive comportait des mesures de suivi sur la toxicité ainsi que sur les « microtopes », des unités de développement en milieu humide. En 2005, les responsables ont réalisé que ces mesures n'apportaient plus rien et elles ont été abandonnées.

Par la suite, cette nouvelle version de la Directive a été publiée le 19 avril 2005. Messieurs Perron et Blanchard ont précisé qu'elle a connu sa plus grande évolution entre les éditions de 1989 et de 2005. En

¹⁸ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 1997. *Bilan annuel de conformité environnementale, secteur minier*. [En ligne, consulté le 2 octobre 2012.] <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs39466>

¹⁹ Ministère de l'Environnement, 2004. *Document de travail : Projet de révision de la directive 019 sur l'industrie minière*. Direction des politiques du secteur industriel, Service de l'assainissement des eaux. [En ligne, consulté le 10 septembre 2012.] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oka-eaux/documents/DB63.pdf>

²⁰ Communications personnelles de messieurs Francis Perron et Félix-Antoine Blanchard, ingénieurs au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), Direction des politiques de l'eau, service des eaux industrielles, 2012.

²¹ Ministère de l'Environnement, 1989. *Directive 019. Industries minières*. [En ligne, consulté le 15 décembre 2013.] http://www.mddefp.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019-1989.pdf

²² Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, avril 2005. *Directive 019 sur l'industrie minière*. [En ligne, consulté le 10 septembre 2012.] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/Mines_Malartic/documents/DB2.1.pdf

effet, cette version conservait le même rôle tout en intégrant un nouveau volet, celui de la gestion sécuritaire des résidus miniers. Parmi les autres changements majeurs, nous pouvons noter la gestion du bruit et des vibrations, des problématiques qui n'étaient pas couvertes auparavant. Voici la liste des autres changements notables de la Directive de 2005 :

- La protection des milieux récepteurs mise de l'avant par l'application, au secteur minier, du Programme de réduction des rejets industriels (PRRI), à la suite du deuxième décret gouvernemental. En effet, le processus de délivrance d'une attestation d'assainissement est mis en œuvre par l'adoption d'un décret par le gouvernement du Québec, qui assujettit des catégories d'établissements industriels à la sous-section 1 de la section IV.2 du chapitre 1 de la LQE. Le premier décret gouvernemental a été adopté en 1993, désignant l'industrie papetière comme le premier secteur visé par le PRRI. Ensuite, un processus de concertation et d'échange entre le Ministère et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) a conduit à l'élaboration de différents outils de mise en œuvre du programme. Le processus de délivrance des attestations d'assainissement s'est véritablement enclenché en 1998, et les premières attestations d'assainissement ont été délivrées par le Ministère en juin 2000. En mai 2002, le gouvernement a adopté le deuxième décret, qui vise l'industrie minérale et de première transformation des métaux.²³ La Directive 019 sert en partie à déterminer les normes qui devront être respectées dans le cadre de l'émission des attestations d'assainissement exigibles tous les cinq ans pour les établissements miniers en vertu du *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*²⁴ et de la section IV.2 de la LQE.
- La responsabilisation accrue des établissements industriels. À cet effet, le Ministère a davantage recours à l'autosurveillance, encadrée de règles et de mesures balisant cette pratique.
- L'élimination des contaminants à la source. Le Ministère favorise cette approche plutôt que le traitement des effluents *a posteriori*.
- La gestion et l'utilisation contrôlée de l'eau. Dans un contexte de développement durable, la réduction de l'utilisation de l'eau fraîche est privilégiée en optimisant la réutilisation des eaux usées traitées. Cet aspect est entre autres lié à la *Politique de l'eau*, lancée au Québec à l'automne 2002. En effet, un de ses principaux objectifs est la gestion de l'eau dans une perspective de développement durable.²⁵
- La protection et la conservation des eaux souterraines. Ce volet doit être intégré de façon systématique lors de l'implantation de toute exploitation. Cet aspect est également lié à la

²³ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2012. *Le Programme de réduction des rejets industriels et l'attestation d'assainissement*. [En ligne, consulté le 25 novembre 2012.] <http://www.mddep.gouv.qc.ca/programmes/prri/index.htm>

²⁴ *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*, c. Q-2, r. 5. [En ligne, consulté le 4 mars 2014], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R5.htm

²⁵ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 2012. *Politique nationale de l'eau*. [En ligne, consulté le 23 novembre 2012.] <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/>

Politique de l'eau, ainsi qu'au *Règlement sur le captage des eaux souterraines*²⁶, adopté par le gouvernement du Québec le 14 juin 2002. Ce règlement fixe des normes visant à assurer une eau brute de la meilleure qualité possible en exigeant la détermination d'aires de protection autour des sites de captage d'eau souterraine.

- L'utilisation de la nouvelle définition de l'expression *résidus miniers* s'appliquant à tous les procédés industriels qui génèrent ce type de rejets, assurant ainsi une cohérence et un cadre sécuritaire de gestion des résidus d'origine minérale. En effet, en 1987, la définition de « résidus miniers » a été introduite à l'article 1 de la LQE, sans toutefois entrer en vigueur. Une définition légale de cette expression faisait donc défaut pour le ministère de l'Environnement, ce qui a motivé son introduction dans la Directive 019 de 2005.²⁷ L'expression « résidus miniers » désigne toute substance solide ou liquide, à l'exception de l'effluent final, rejetée par l'extraction, la préparation, l'enrichissement et la séparation d'un minerai, y compris les boues et les poussières résultant du traitement ou de l'épuration des eaux usées minières ou des émissions atmosphériques.²⁸

Ces changements proviennent, outre de l'expérience acquise mentionnée plus tôt, également de l'évolution des technologies en matière de protection de l'environnement, des modifications législatives réalisées au cours des dernières années, de même que de la volonté du ministère de maintenir l'industrie minière québécoise à l'avant-plan en matière de protection de l'environnement. L'édition de 2005 prévoyait aussi que les analyses de laboratoire doivent être réalisées dans un laboratoire agréé par le Ministre.²⁹

Finalement, une autre modification a été réalisée pour l'édition 2012 de la Directive. Les changements sont surtout des ajustements, notamment au sujet du calcul des charges, où des modifications ont été apportées au sujet du calcul de conformité et du calcul de charge afin, notamment, d'harmoniser les exigences de la nouvelle Directive avec la mise en place du système de suivi environnemental (SENV) du Ministère et avec le contenu des documents techniques du *Programme de réduction des rejets industriels* (PRRI) concernant le secteur minier.

²⁶ *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, c. Q-2, r. 6. [En ligne, consulté le 26 novembre 2012.] http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R6.htm

²⁷ Ministère de l'Environnement, novembre 2004. *Annexe I de la Directive 019 sur l'industrie minière : définition de « résidus miniers »*. [En ligne, consulté le 23 novembre 2012.] <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/oka-eaux/documents/DB77B.pdf>

²⁸ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, mars 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*. [En ligne, consulté le 17 décembre 2013.] http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019/directive019.pdf

²⁹ Centre d'expertise en analyse environnementale, 2012. *Liste des méthodes pour réaliser des analyses relatives à la directive 019 sur l'industrie minière*. [En ligne, consulté le 10 septembre 2012.] <http://www.ceaeq.gouv.qc.ca/centre/nouveautes/dir019.htm>

CONTESTATION DU STATUT DE LA DIRECTIVE

POUR QUE LA DIRECTIVE SERVE DE BASE À UN RÈGLEMENT

La Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine* (ci-après la Coalition³⁰) recommande que les dispositions de la Directive soient transposées dans un règlement, une position notamment partagée par l'organisme Nature Québec. Ces organisations ont formulé plusieurs préoccupations reliées à l'absence de force normative de la Directive, dont la crainte que cela entraîne le non-respect des exigences du certificat d'autorisation octroyé, un encadrement déficient ainsi qu'une difficulté d'application des sanctions, le cas échéant. Ces organismes ont également mentionné que le statut de la Directive encouragerait les entreprises à tenter de négocier les normes et critères mentionnés. La Coalition juge donc que la Directive doit être dotée d'une force réglementaire, comme c'est le cas pour d'autres secteurs industriels au Québec (forêts, pâtes et papiers, agriculture, etc.), et ce, afin que les normes, les critères et les recommandations qu'elle contient soient effectivement appliqués pour tous les projets miniers, de même que punissables en cas de non-respect. Est-il nécessaire que la Directive 019 obtienne le statut de règlement pour mieux remplir son objectif général, c'est-à-dire de protéger l'environnement ? C'est à cette question que nous souhaitons tenter de répondre dans les prochaines sections de la présente analyse. Nous commencerons l'analyse en présentant les avantages et désavantages caractéristiques à une directive, afin d'étudier le cas spécifique de la Directive 019 sur l'industrie minière. Nous comparerons ensuite sa situation avec celle d'un règlement.

AVANTAGES DE LA DIRECTIVE

Le statut de « directive » implique plusieurs avantages et inconvénients. Nous commencerons par définir ce qu'est une directive, pour ensuite présenter les avantages inhérents à ce statut et les appliquer au cas de la Directive 019.

Une directive se définit en tant que :

« règle de conduite à portée générale, adoptée par une autorité administrative en vertu de son pouvoir de direction ou d'un pouvoir statutaire explicite, dans le but d'encadrer l'action des destinataires et dont l'inobservation rend son destinataire passible de sanction administrative, sans comporter de droits ou d'obligation pour les tiers (entreprises visées et citoyens), bien qu'elle puisse exceptionnellement faire l'objet d'un contrôle judiciaire. »³¹

³⁰ La coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !* a vu le jour au printemps 2008 et est aujourd'hui constituée d'une trentaine d'organismes membres représentant collectivement plus de 250 000 personnes de partout au Québec. La coalition s'est donnée pour mission de revoir la façon dont on encadre et développe le secteur minier au Québec, dans le but de promouvoir de meilleures pratiques aux plans social, environnemental et économique. Pour plus d'informations, consultez : www.quebecmeilleuremine.org.

³¹ Pierre Issalys et Denis Lemieux, 2009. *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administratives* (3^e édition), Québec, Éditions Yvon Blais, p. 638-639.

La directive élaborée par l'autorité administrative ne peut pas être appliquée automatiquement ou de façon rigide. Les faits particuliers de chaque cas doivent être pris en considération avant d'en arriver à une décision. Ainsi, la personne investie d'un pouvoir discrétionnaire doit toujours examiner chaque cas à son mérite et éviter d'appliquer une directive comme s'il s'agissait d'un texte réglementaire.³² Ce principe est rappelé par la Cour suprême dans l'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd c. gouvernement du Canada*.³³ En effet, l'autorité administrative (en l'espèce le Ministère) a toujours la possibilité, après examen particulier des circonstances de chaque affaire, de déroger à la directive.³⁴ Rappelons que la Directive a pour but d'encadrer l'émission des certificats d'autorisation environnementale des projets miniers assujettis à l'article 31.1 de la Loi. Elle permet donc d'indiquer aux intéressés le sens dans lequel s'orientera la prise de décision du Ministère face à leur demande.

Les avantages que procure l'option de la directive se retrouvent d'abord au niveau procédural. En effet, la directive fait montre d'une grande flexibilité d'application, conservant la possibilité d'être modifiée, renforcée ou, au contraire, assouplie, voire même ignorée, au gré de son auteur. De plus, elle n'est pas touchée par la plupart des contraintes procédurales et législatives imposées aux règlements. La rapidité de son processus d'adoption et la souplesse qui est laissée sur le plan de sa rédaction s'ajoutent aux avantages de la directive sur le plan procédural. Certains avantages découlent également de l'usage effectif de la directive. En effet, le caractère moins astreignant et plus limité du contrôle judiciaire qui peut être effectué sur elle représente, sans doute, un avantage considérable aux yeux de l'utilisateur de la directive, le Ministère, ainsi qu'aux yeux de celui qui y est assujetti, l'industrie. Dans le cas de la Directive 019, son rôle est d'encadrer le pouvoir discrétionnaire dont jouit l'autorité administrative, soit celui d'accorder des certificats d'autorisation pour les projets miniers visés aux articles 22 et 31.1 de la Loi. Rappelons qu'elle est une grille d'analyse, un texte d'orientation sur les exigences du Ministère en matière d'environnement. En effet, l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Itée*³⁵ rappelle que les tribunaux ont maintes fois reconnu la possibilité, voire l'occasion, pour l'Administration de baliser son pouvoir discrétionnaire au moyen de politiques ou lignes directrices permettant aux justiciables de mieux en connaître les conditions d'exercice. Ainsi, le Ministère a choisi d'encadrer son pouvoir discrétionnaire par voie de directives, quant à l'octroi d'un certificat d'autorisation. Le Ministère s'est donc assuré un certain degré d'immunité face à des accusations possibles de favoritisme ou de partialité, associées à une prise de décision arbitraire, sans le secours de critères objectifs établis à cette fin. Par ailleurs, l'arrêt *Gélinas c. Ville de Grand-Mère*³⁶ rappelle que les tribunaux ont reconnu que le Ministre dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire aux termes de l'article 22 de la LQE (il est possible de supposer qu'il en est de même pour l'article 31.1, quoique non validé). Ainsi, les tribunaux doivent éviter d'intervenir dans l'appréciation de l'exercice de ce pouvoir.

³² Jean Piette, 2007. « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans CAIJ JuriBistro, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 483.

³³ *Maple Lodge Farms Ltd c. Gouvernement du Canada* [1982] 2 R.C.S. 2.

³⁴ Pierre Serrand, 2009. « La force normative de la directive administrative », dans Catherine Thibierge et collaborateurs (dir.), *La force normative : naissance d'un concept*. Paris, Éditions Bruylant, p. 453.

³⁵ *Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Itée* 2005 QCCA 605.

³⁶ *Gélinas c. Ville de Grand-Mère* [2002] R.J.Q. 721.

La directive est également favorisée en ce qu'elle peut trouver un fondement implicite dans le pouvoir général de direction de l'autorité administrative. Son existence ne dépend donc pas de la présence d'une disposition habilitante expresse dans la loi, qui est essentielle à la validité du règlement. De plus, elle n'exige pas le même degré de précision que le règlement.

Dans la situation qui nous intéresse, il est important de mentionner que le Ministère a l'intention de créer un règlement à partir des dispositions de la Directive 019.³⁷ La disposition habilitante pour ce futur règlement se trouve à l'article 31 de la LQE. Le paragraphe c) précise que le gouvernement peut adopter des règlements entre autres pour prohiber, limiter et contrôler les sources de contamination. Le paragraphe d) indique notamment que le règlement peut déterminer, pour toute catégorie de contaminants ou de sources de contamination, une quantité ou une concentration maximale permise d'émission. De plus, le paragraphe e) indique que le gouvernement peut réglementer pour définir des normes de protection et de qualité de l'environnement ou de l'une de ses parties pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec.

À défaut de force normative envers les tiers, les directives jouissent cependant, sur le plan de la procédure, d'une flexibilité et d'une rapidité d'introduction qui font de plus en plus défaut aux actes réglementaires. En effet, elles peuvent être rapidement émises et remplacées de la même façon. De plus, les directives ne nécessitent généralement pas de publication et ne sont pas nécessairement examinées par le ministère de la Justice du Québec ni par la Direction des affaires réglementaires, relevant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec. Par ailleurs, la directive présente l'avantage d'être un mécanisme souple qui permet aussi d'établir un cadre transitoire afin de laisser le temps d'élaborer un règlement qui est soumis à un processus plus rigide. C'est exactement ce qui va se passer dans le cas de la Directive 019, car rappelons que le Ministère souhaite en faire un règlement, près de 30 ans après sa première version en 1982.

DÉSAVANTAGES DE LA DIRECTIVE

Malgré la marge de manœuvre qu'elle offre, l'utilisation de la directive comporte toutefois des inconvénients. Tout d'abord, l'utilisation de la directive alors que d'autres options demeurent ouvertes à l'autorité afin d'exercer son pouvoir implique également la possibilité d'un conflit avec la loi ou l'exercice d'un pouvoir réglementaire dans le même champ, un problème qui ne semble toutefois pas se poser, a priori, pour le cas qui nous intéresse. Mentionnons également qu'il est impossible, par une directive, d'imposer une restriction à un droit protégé. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Atocas de l'Érable c. Ministère de l'Environnement*³⁸, où le ministère avait refusé un certificat d'autorisation à l'entreprise sur la base d'une directive interne qui portait atteinte au droit de propriété protégé par l'article 6 de la

³⁷ Cette information provient de notre rencontre avec les ingénieurs François Perron et Félix Blanchard.

³⁸ *Atocas de l'Érable inc. c. Québec* (Procureur général, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) 2012 QCCS 912.

Charte des droits et libertés de la personne du Québec.³⁹ De plus, l'absence de vérification quant à la compatibilité de la directive avec le droit existant risque d'entraîner des conflits de normes. Toutefois, le plus grand désavantage de la directive demeure l'absence de force normative à l'égard des tiers. En effet, il serait impossible pour des citoyens ou une municipalité d'entreprendre une action en justice basée sur la Directive contre une entreprise visée. Les recours à leur disposition figurent plutôt aux articles 6 et 7 du Code civil du Québec, concernant l'abus de droit, ainsi qu'à l'article 976 C.c.Q. établissant les règles du bon voisinage. Nous vérifierons de quelle manière cette caractéristique, qui peut parfois constituer un inconvénient, prend forme dans l'application de la Directive.

Absence de force normative à l'égard des tiers

Le principal inconvénient de la directive est vraisemblablement son absence de force normative à l'égard des tiers. Les droits et obligations de ceux-ci demeureront intacts en dépit de la directive, qui n'a à leur égard aucun effet contraignant. Tel que rappelé dans l'affaire *Marina l'Escale inc. c. Québec (Ministre de l'Environnement et de la Faune)*⁴⁰, où il est question d'une politique prévue à l'article 2.1 de la LQE, l'énoncé d'une politique (ou d'une directive) ne peut être et ne sera jamais une loi. Dans cette affaire, Marina L'Escale inc. avait déposé une demande de certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE, mais elle a été refusée par le Ministre. La Commission municipale de Québec a rejeté le recours en appel de Marina. Toutefois, la Cour supérieure a fait droit à une demande de révision judiciaire et a retourné le dossier à la Commission. Ensuite, le juge de la Cour supérieure a analysé la nature et la portée de la Politique de protection des rives et a également conclu qu'il ne s'agissait pas d'une loi ou d'un règlement dont le contenu est opposable aux administrés. Il a rappelé qu'une norme doit trouver son assise dans la loi ou la réglementation pour avoir force de loi et ainsi obliger les citoyens. Toutefois, la Cour d'appel a infirmé ce jugement, car elle a considéré que le certificat d'autorisation avait été refusé valablement pour des motifs prévus aux articles 20 et 24 de la LQE.

Possibilité de non-respect du certificat d'autorisation

Rappelons que le certificat d'autorisation est accordé au bout d'un processus au sein duquel la Directive 019 sert de grille d'analyse. Il reprend donc de manière condensée les exigences qui y sont formulées. C'est donc ce certificat qui a une valeur légale et un effet contraignant, conférés par l'article 115.10 alinéa 1 de la LQE, qui précise que le gouvernement ou le ministre peut modifier, suspendre, révoquer ou refuser de renouveler un certificat d'autorisation, notamment si le titulaire n'en respecte pas l'une de ses dispositions ou conditions. Le certificat d'autorisation comporte ainsi l'obligation de respecter les exigences qui y sont inscrites. Selon monsieur Perron, la base juridique de la Directive est présente et claire, ce qui signifie qu'elle doit être respectée. De plus, il explique qu'il est possible pour le Ministère de négocier avec les entreprises afin que certaines normes soient plus sévères

³⁹ « Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi ». *Charte des droits et libertés de la personne*, chapitre C-12. [En ligne.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM

⁴⁰ *Marina l'Escale inc. c. Québec* (ministre de l'Environnement et de la Faune), [2000] J.Q. n° 1444 (C.A.).

que ce qui est initialement prévu dans la directive.⁴¹ Cette entente est alors inscrite au certificat d'autorisation.

Il est également possible pour les exploitants de négocier quant à la manière d'atteindre les standards fixés dans la directive. Ces négociations se situent à un niveau tout à fait différent, soit dans la manière de faire. Les standards, eux, ne seraient pas négociables pour les exploitants. Ainsi, la Direction des évaluations environnementales laisse une marge de manœuvre aux entreprises pour atteindre les normes. Il leur est donc possible d'apporter d'autres solutions que celles suggérées dans la Directive pour répondre aux critères, si elles sont jugées équivalentes. Dans le cas d'un règlement basé sur la Directive, l'exploitant aurait accès à des normes allégées en ce qui concerne le choix des moyens pour atteindre les objectifs du futur règlement. Il passerait donc sous un régime d'exception, dérogeant au « droit commun » de la matière, en ce sens qu'il serait possible à cet exploitant de proposer ses propres techniques pour atteindre le critère fixé par le règlement. Dans le domaine de la réglementation, certaines de ces situations peuvent correspondre à de la substitution de normes. En effet, cette substitution peut viser tantôt l'imposition de normes plus exigeantes que la réglementation, tantôt l'accès à des normes allégées par rapport à celle-ci.⁴² Dans d'autres situations, cette possibilité pour le Ministère de laisser une marge de manœuvre aux exploitants dans l'atteinte des standards de la Directive correspondrait plutôt à un important pouvoir discrétionnaire. À titre d'exemple, mentionnons la section 2.9.3.1 de la Directive, qui traite des critères de sécurité relativement à la crue de projet. On indique que dans certaines situations exceptionnelles qui présenteraient des risques plus importants en cas de rupture, le Ministère pourrait exiger que l'ouvrage de rétention puisse contenir une crue de projet d'une récurrence plus importante. Les différents niveaux de normes applicables selon les situations peuvent être spécifiés dans un règlement, ou laissés à la discrétion du ministre et du Ministère, si la loi habilitante permet ce niveau de discrétion.

Possibilité de déficience dans l'encadrement du respect des exigences

Messieurs Perron et Blanchard ont expliqué que l'encadrement du respect des exigences des directives sur le terrain est notamment assuré par le Centre de contrôle environnemental du Québec, dont dispose chacune des directions régionales. Les inspecteurs se rendent périodiquement sur les chantiers, dont systématiquement une fois par année. Ensuite, s'ils reçoivent des plaintes, les visites se font plus nombreuses. Lors de ces visites, l'application réglementaire est vérifiée. À titre d'exemple, les inspecteurs portent une attention particulière à la conformité des eaux domestiques sur le site minier. Ce contrôle des eaux est également exercé par le Service des eaux industrielles, dont les inspecteurs visitent quatre ou cinq sites miniers par année. Rappelons que leurs techniciens effectuent alors sur le terrain diverses opérations, telles que des mesures de débit ainsi qu'une vérification de la technique pour faire l'échantillonnage des effluents. Par la suite, les résultats des tests effectués sont envoyés au laboratoire des inspections, où est vérifiée la conformité des résultats d'analyse avec ceux préalablement communiqués par les responsables des sites miniers, qui effectuent de nombreux autocontrôles. En ce

⁴¹ Rien ne semble toutefois empêcher que des standards ou des normes puissent également être négociés afin d'être allégés, moins sévères.

⁴² Pierre Issalys, 2002. *Répartir les normes : le choix entre les formes d'action étatique*. Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, p. 192.

qui concerne les sanctions possibles pour un non-respect des exigences du certificat d'autorisation, monsieur Perron explique que généralement, on commence par émettre des avis de non-conformité et que, suite à quelques rappels, une sanction administrative pécuniaire est émise (SAPE). Ce processus se retrouve aux articles 115.13 et 115.15 de la LQE. Dans certains cas, il est possible d'émettre automatiquement la SAPE. De plus, en cas de récidive, il y a une gradation des sanctions à chaque nouvelle offense.

Aussi, le Ministère exerce un contrôle par le biais des évaluations effectuées par les différents centres de contrôle environnemental. Rappelons qu'il y en a un dans chaque direction régionale. Monsieur Perron précise qu'il y a très peu de variations dans les évaluations. Ainsi, outre le pôle minier en Abitibi-Témiscamingue mentionné plus haut, la décentralisation des évaluations des secteurs miniers est également contrebalancée par le contrôle périodique de ces centres. Cette décentralisation consiste à transférer des pouvoirs de décision, et le contrôle de moyens d'exécution, au sein d'une autorité administrative, à des agents subalternes qui restent soumis à la subordination hiérarchique interne. C'est ce qui s'est produit dans ce transfert de la responsabilité des évaluations aux centres de contrôle environnemental. Selon monsieur Perron, contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette décentralisation dans l'évaluation n'entraîne pas de laxisme dans l'application de la Directive. En effet, cette dernière représente dans l'ensemble réellement une base, une grille, à laquelle les évaluateurs doivent se fier. Les évaluateurs s'assurent que la description du projet par l'entreprise est faite dans les règles de la Directive et si l'analyse concernant certaines données est erronée, le Ministère demandera une correction du dossier. S'il appert y avoir uniformité dans l'utilisation de la Directive 019 comme grille d'analyse d'un centre régional à l'autre, il semble toutefois y avoir disparité dans la capacité des centres régionaux d'exercer des suivis et des contrôles sur le terrain, faute d'effectifs, d'expertise ou de financement adéquats⁴³.

AVANTAGES DU RÈGLEMENT

À l'opposé de la directive, le principal avantage du règlement réside dans sa force normative. Lorsqu'il entre en vigueur, le règlement valide a force de loi et comporte des droits et des obligations pour les tiers (entreprises visées, citoyens et municipalités). Ainsi, le fait de créer un règlement à partir de la Directive entraînerait une application plus rigoureuse de ses dispositions. Rappelons toutefois que certaines parties de la Directive, si elles étaient transposées dans un futur règlement, correspondraient au principe de la substitution de normes. Le règlement comporte aussi un important avantage de transparence et d'égalité, car la norme est imposée à tous de la même manière. De plus, le règlement a un aspect universel. En effet, les entreprises qui ont obtenu leur certificat d'autorisation sous une version de la Directive n'ont pas à s'adapter aux versions suivantes, à moins de devoir obtenir un nouveau certificat d'autorisation suite à une modification du projet. Toutefois, s'il est prévu dans une disposition transitoire du règlement que chaque entreprise en activité doit se conformer aux nouvelles dispositions

⁴³ Concernant la gestion des mines au Québec, le lecteur intéressé pourra consulter notamment le mémoire du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec déposé en septembre 2013 à l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des consultations sur le projet de loi 43, de même que les plus récents rapports du Vérificateur général du Québec.

du règlement, ce caractère universel présente un avantage majeur. Il est toutefois impératif que ce caractère d'universalité soit prévu dans le règlement ou la loi habilitante du règlement, la L.Q.E.

DÉSAVANTAGES DU RÈGLEMENT

Le principal désavantage du règlement est son manque de souplesse. En effet, contrairement à la directive, il doit faire l'objet d'une habilitation dans la loi-mère afin d'être valide. Rappelons que pour le futur règlement basé sur la Directive, cette habilitation se trouve à l'article 31 de la LQE, aux paragraphes c), d), et e). De plus, il doit passer par un processus plus complexe avant d'entrer officiellement en vigueur.⁴⁴ Toutefois, la création d'un règlement à partir de la Directive permettrait tout de même de conserver la marge de manœuvre laissée aux entreprises par la Direction des évaluations environnementales, relativement aux moyens choisis pour atteindre les standards, grâce au principe de la substitution de normes.

EST-IL NÉCESSAIRE DE CRÉER UN RÈGLEMENT BASÉ SUR LA DIRECTIVE ?

La création d'un règlement est nécessaire pour une meilleure protection de l'environnement, car la force normative de ce dernier serait préférable à la souplesse et au peu de formalisme qui caractérisent la directive. Il est toutefois primordial que ce règlement prévoie des balises claires pour les opérations minières ainsi que des sanctions précises pour le non-respect des normes établies. La position priorisée par l'organisme Nature Québec et par la Coalition est l'adoption d'un règlement. Ainsi, messieurs Perron et Blanchard ont expliqué qu'un projet de règlement, basé sur la Directive 019 de l'industrie minière, est déjà en chantier au Ministère. Selon eux, ce projet devrait se concrétiser au cours des prochains mois. Il est important de noter que lors des travaux précédant, l'édition 2005 de la Directive, la possibilité qu'elle serve de base pour un nouveau règlement avait déjà été évoquée. À cette époque, c'est la section « description de projet », au troisième chapitre, qui aurait été retirée de la Directive. Les autres sections auraient ensuite été adaptées pour être insérées au règlement. Toutefois, ce projet ne s'est pas concrétisé pour des raisons de flexibilité. En effet, peu de projets miniers avaient à ce moment été évalués à l'aide de la grille d'analyse de la Directive et les responsables au Ministère souhaitaient continuer à cumuler de l'expérience. Maintenant, plusieurs projets miniers ont été évalués et il est davantage possible de prendre la mesure de la création d'un règlement, ce qui incite les responsables au Ministère à aller de l'avant avec ce projet.

Voici les principales raisons qui, selon messieurs Perron et Blanchard, justifient l'adoption d'un règlement basé sur la Directive. Tout d'abord, l'adoption d'une norme permettrait de rassurer la population. De plus, le Québec est un territoire très riche en ressources naturelles, ainsi le fait de ne pas avoir de réglementation sur l'encadrement environnemental de ce secteur majeur est particulier. Ainsi, le

⁴⁴ Essentiellement une période de consultation minimale de 45 jours à la suite de la publication d'un projet de règlement dans la Gazette officielle du Québec, puis l'adoption finale du règlement par le conseil des ministres. L'accord des partis d'opposition n'est pas nécessaire, donc même un gouvernement minoritaire peut changer relativement rapidement un règlement (par opposition à une loi, où les partis d'opposition doivent obligatoirement être consultés).

règlement permettrait de disposer de bases solides sur le plan environnemental. Ensuite, la réglementation se centrera sur des sujets en particulier, de manière très précise, contrairement à la directive qui est beaucoup plus large. Il ne permettra donc d'encadrer que ce qui fait généralement partie des standards de chaque site minier, éliminant la prise en compte des différents facteurs de cas d'espèce, ce qui prévaut avec une directive.

De plus, monsieur Blanchard suggère que l'adoption d'un règlement pourrait jouer en faveur de l'industrie minière, car cela devrait permettre aux entreprises de montrer à tous qu'ils respectent les normes. L'Association minière du Québec a en effet déjà souligné qu'elle ne s'opposerait pas à un projet de règlement qui remplacerait la Directive⁴⁵. Finalement, cela permettrait d'accéder à une équivalence avec le palier fédéral, qui a déjà le *Règlement sur les effluents des mines de métaux*⁴⁶.



Paysage naturel du Nord-du-Québec

CCDMD, Le Québec en images, Myriam Larouche

⁴⁵ « L'industrie a déjà donné son appui pour que la directive 019 [devienne] règlement » (Jean-Claude Belles-Îles, directeur de l'environnement à l'Association minière du Québec). Source : Débat sur le site de La Presse, 2011, « L'environnement et les mines ». *Clavardage : la restauration des sites miniers*. 16 novembre 2011. [En ligne.]

<http://affaires.lapresse.ca/clavardage/>,
<http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201111/16/01-4468491-clavardage-la-restauration-des-sites-miniers.php>

⁴⁶ Règlement sur les effluents des mines de métaux, DORS/2002-222 (Gaz.Can.II). [En ligne.]
<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2002-222/>

**Tableaux comparatifs :
avantages et désavantages d'une directive et d'un règlement**

AVANTAGES D'UN RÈGLEMENT	DÉSAVANTAGES D'UNE DIRECTIVE
<p>1 Le principal avantage du règlement réside dans sa force normative. Lorsqu'il entre en vigueur, le règlement a force de loi et comporte des droits et obligations pour les tiers et l'Administration elle-même.</p>	<p>■ La directive n'a pas de force normative à l'égard des tiers. La directive n'a à leur égard aucun effet contraignant, leurs droits et obligations demeurent intacts. Elle n'a d'effet à l'égard de l'Administration qu'en ce qui concerne les fonctionnaires subalternes, qui sont tenus de s'y référer sous peine de sanction disciplinaire. Un tiers ne peut reprocher à l'administration le non-respect d'une directive.</p>
<p>2 Le règlement doit formuler des normes précises, pour couvrir de la manière la plus exacte et prévisible possible des situations particulières. Il doit leur être immédiatement applicable, en faisant intervenir le moins possible d'appréciation discrétionnaire.</p>	<p>■ La directive est normalement formulée en termes souples, permettant une application nuancée et individualisée, adaptable à un grand nombre de situations. Une certaine imprécision est dans la nature même de la directive, de même qu'une certaine imprévisibilité de son application, qui doit demeurer discrétionnaire.</p>
<p>3 Le principal avantage du règlement réside dans sa force normative. Lorsqu'il entre en vigueur, le règlement a force de loi et comporte des droits et obligations pour les tiers et l'Administration elle-même.</p>	<p>■ Possibilité d'un conflit de la directive avec la loi ou l'exercice, voire l'existence d'un pouvoir réglementaire dans le même champ.</p>
<p>4 L'examen préalable d'un projet de règlement par le ministère de la Justice minimise le risque de conflit avec la Constitution, la loi-mère ou d'autres règlements.</p>	<p>■ L'absence de vérification quant à la compatibilité de la directive avec le droit existant risque d'entraîner des conflits de normes.</p>

AVANTAGES D'UNE DIRECTIVE	DÉSAVANTAGES D'UN RÈGLEMENT
<p>1 La directive a une grande flexibilité d'application et peut être modifiée ou ignorée au gré de son auteur. La directive a une grande souplesse au niveau procédural. Elle n'est pas touchée par la plupart des contraintes procédurales et législatives imposées aux règlements.</p>	<p>■ Le règlement ne comporte pas cette flexibilité d'application. Il doit être appliqué dans chaque cas qui le concerne. Le règlement doit passer par un processus plus complexe avant d'entrer officiellement en vigueur.</p>
<p>2 Caractère moins astreignant et plus limité du contrôle judiciaire pouvant être effectué sur la directive elle-même. Un certain contrôle peut s'exercer sur son application.</p>	<p>■ Le contrôle exercé par les tribunaux judiciaires sur la légalité de l'exercice du pouvoir réglementaire peut s'effectuer en tout temps et par divers recours prévus au Code de procédure civile ou à la <i>Loi sur les Cours fédérales</i>. À titre d'exemple, mentionnons le contrôle de constitutionnalité du règlement.</p>
<p>3 Son existence ne dépend pas de la présence d'une disposition habilitante expresse dans la loi ; un fondement implicite dans le pouvoir général de direction de l'autorité administrative est suffisant.</p>	<p>■ Le règlement doit faire l'objet d'une habilitation dans la loi-mère afin d'être valide.</p>
<p>4 Le processus d'introduction d'une directive est rapide.</p>	<p>■ Le processus d'introduction du règlement est relativement long (45 jours minimum), notamment parce qu'il comporte la publication préalable des projets de règlements à la partie II de la Gazette du Québec.</p>
<p>5 La directive n'est pas nécessairement examinée par le ministère de la Justice et ne nécessite pas de publication.</p>	<p>■ Un projet de règlement est astreint à un examen préalable par le ministère de la Justice. La publication du texte définitif du règlement à la partie II de la <i>Gazette officielle du Québec</i> est en général obligatoire sous peine d'invalidité.</p>
<p>6 La directive permet de mettre à l'essai des normes qui pourront, à la lumière de l'expérience, être reprises dans un règlement.</p>	<p>■ Un règlement ne peut être édicté qu'à titre définitif, bien qu'il puisse être révisé de temps en temps, et à moins que la loi-mère permette une réglementation expérimentale. Une fois que le règlement est officiellement entré en vigueur, il ne peut être modifié qu'en repassant par le processus réglementaire.</p>

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DE LA LÉGISLATION

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2.

[En ligne.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/Q_2/Q2.htm

Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, L.R.Q., c. M-30.001.

[En ligne.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30_001/M30_001.html

Loi sur les mines, L.R.Q., c. M-13.1.

[En ligne.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_13_1/M13_1.html

Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement, c. Q-2, r. 3.

[En ligne, consulté le 25 octobre 2012.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R3.htm

Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel, C. Q-2, r. 5.

[En ligne, consulté le 4 mars 2014],

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R5.htm

Règlement sur les carrières et sablières, c. Q-2, r. 7.

[En ligne, consulté le 2 novembre 2012.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R7.HTM

Règlement sur le captage des eaux souterraines, c. Q-2, r. 6.

[En ligne, consulté le 26 novembre 2012.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R6.htm

Règlement sur les effluents des mines de métaux, DORS/2002-222 (Gaz.Can.II).

[En ligne.]

<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2002-222/>

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, c. Q-2, r. 9.

[En ligne, consulté le 4 mars 2014.]

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R23.htm

MONOGRAPHIES, OUVRAGES GÉNÉRAUX ET ARTICLES DE PÉRIODIQUE

Coalition avenir Québec, 2009. *Pour que le Québec ait meilleure mine : réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec*. Écojustice, 34 p.

Issalys, P., 2002. *Répartir les normes : le choix entre les formes d'action étatique*. Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, 340 p.

Issalys, P., et D. Lemieux, 2009. *L'action gouvernementale, précis de droit des institutions administrative* (3^e édition), Québec, Éditions Yvon Blais, 1608 p.

Piette, J., 2007. « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans CAIJ JuriBistro, Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement*. Cowansville, Éditions Yvon Blais, 540 p.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 1997 (mise à jour août 2005). Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier. Direction générale de l'évaluation environnementale, 33 p. [En ligne, consulté le 11 septembre 2014.] <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Mines.pdf>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, mars 2012. *Directive 019 sur l'industrie minière*. [En ligne, consulté le 8 septembre 2014.] http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/milieu_ind/directive019

Serrand, P., 2009. « La force normative de la directive administrative », dans Catherine Thibierge et collaborateurs (dir.), *La force normative : naissance d'un concept*. Paris, Éditions Bruylant, 912 p.

TABLE DE LA JURISPRUDENCE

Atocas de l'érable inc. c. Québec (Procureur général, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs) 2012 QCCS 912.

Gélinas c. Ville de Grand-Mère [2002] R.J.Q 721.

Maple Lodge Farms Ltd c. Gouvernement du Canada [1982] 2 R.C.S 2.

Marina l'Escale inc. c. Québec (ministre de l'Environnement et de la Faune), [2000] J.Q. n° 1444 (C.A.).

Québec (Procureur général) c. Germain Blanchard Itée 2005 QCCA 605.

SITES INTERNET

Sites législatifs

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs [En ligne, consulté le 14 décembre 2012.] <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/>

Publications Québec [En ligne, consulté le 14 décembre 2012.] <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/loisreglements.fr.html>

Sites de doctrine

Association nucléaire canadienne. [En ligne, consulté le 14 décembre 2012]

http://curriculum.cna.ca/curriculum/cna_general_res/fact18-fra.asp?bc=Fiches%20d'information&pid=Fiches%20d'information

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. [En ligne, consulté le 14 décembre 2012.]

<http://www.bape.gouv.qc.ca/>

Centre d'expertise en analyse environnementale. *Liste des méthodes pour réaliser des analyses relatives à la directive 019 sur l'industrie minière*. [En ligne, consulté le 14 décembre 2012.]

<http://www.ceaeq.gouv.qc.ca/centre/nouveautes/dir019.htm>

AUTRES SOURCES

Messieurs Francis Perron et Félix-Antoine Blanchard, ingénieurs à la Direction des politiques de l'eau, service des eaux industrielles, MDDEFP.