Améliorer l’approche réglementaire graduée de la fermeture des mines : Une proposition visant à revoir les exigences relatives aux projets miniers à faible impact

Table des matières

[1.0 Introduction 1](#_Toc84583964)

[2.0 Contexte 2](#_Toc84583965)

[2.1 Résumé de l’engagement à ce jour 3](#_Toc84583966)

[2.2 Progrès à ce jour 4](#_Toc84583967)

[2.3 Principes 5](#_Toc84583968)

[2.4 Éléments de l’approche politique proposée 5](#_Toc84583969)

[2.4.1 Réhabilitation et exigences réglementaires pour la fermeture 7](#_Toc84583970)

[2.4.2 Garantie financière 10](#_Toc84583971)

[3.0 Nous voulons vous entendre 11](#_Toc84583972)

# Introduction

Cette proposition vise à discuter des possibilités de mettre à jour certains aspects du cadre réglementaire de l’exploitation minière en Ontario pour les activités qui ont été reconnues comme ayant un faible potentiel d’impact sur l’environnement qui, à son tour, peut être corrélé à un faible potentiel d’impact sur les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. En examinant ces possibilités, le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère) étudie la façon dont il peut créer un environnement réglementaire plus flexible pour tous les promoteurs, y compris ceux qui en sont aux premiers stades de leur développement ou qui ciblent les nouveaux marchés de produits de base, d’une manière conforme à la reconnaissance et à l’affirmation des droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones énoncés à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, y compris l’obligation de consulter et de minimiser l’impact de ces activités sur la santé et la sécurité publiques ainsi que sur l’environnement.

Cette proposition expose les réflexions préliminaires du ministère sur les possibilités d’améliorer l’approche graduelle de l’Ontario en matière d’exigences de réhabilitation et de fermeture. Les éléments proposés à l’examen et aux commentaires du public comprennent :

* la réhabilitation et les exigences réglementaires pour la fermeture;
* la garantie financière.

Pour chaque élément, nous posons une série de questions sur des sujets politiques importants. Vos commentaires sur ces éléments sont essentiels pour que l’Ontario puisse déterminer comment procéder à l’élaboration du cadre. Nous serions heureux de recevoir des commentaires supplémentaires sur toute partie de cette proposition, qu’elle réponde ou non aux questions spécifiques posées.

# Contexte

Au cours de la dernière décennie, nous avons assisté à un changement, non seulement au Canada, mais dans le monde entier, dans la façon dont les projets sont développés, construits, exploités et réhabilités. Ces changements se sont produits en grande partie parce que les entreprises, les gouvernements et les consommateurs font de plus en plus preuve de diligence raisonnable dans la chaîne d’approvisionnement pour s’assurer que les principes sociaux, environnementaux et économiques ainsi que les pratiques exemplaires sont respectés par ceux qui produisent les matières premières et les produits finis destinés à la consommation mondiale.[[1]](#footnote-1) Les entreprises doivent s’adapter afin de rester compétitives et ainsi conserver leurs marchés. Les processus réglementaires, quant à eux, doivent répondre aux pratiques actuelles du secteur minier.

L’objectif de l’exploitation des minéraux en Ontario s’est élargi, passant des produits négociés en bourse comme l’or à une demande du marché en pleine explosion pour les minéraux considérés comme critiques au monde moderne. Ces minéraux sont utilisés dans les nouvelles technologies et les secteurs à forte croissance, comme les énergies renouvelables, les véhicules électriques, l’électronique grand public haut de gamme ainsi que les technologies de l’information et des communications. L’industrie minière de l’Ontario connaît un changement à la fois dans le type de projets miniers en cours de développement et dans la façon dont ces projets sont développés. Bon nombre de ces projets peuvent être de plus petite envergure que les projets d’exploitation minière traditionnels ou peuvent avoir un plus faible potentiel d’impact sur l’environnement. Nous avons entendu dire que la structure actuelle de la *Loi sur les mines* (la « Loi ») n’est peut-être pas assez graduée ou flexible pour répondre à ces nouvelles tendances.

La *Loi* est la loi provinciale qui régit et qui réglemente la prospection, l’exploration des minéraux, le développement minier et la réhabilitation des sites miniers en Ontario. L’objectif législatif de la Loi est d’encourager la prospection, l’enregistrement en ligne des claims miniers et l’exploration en vue de l’exploitation des ressources minérales d’une manière qui reconnaît et qui affirme les droits ancestraux et droits issus de traités existants prévus à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, entre autres l’obligation de consulter, et en deuxième lieu, à réduire au minimum l’incidence de ces activités sur la santé et la sécurité publiques ainsi que sur l’environnement. L’exploitation minière comporte plusieurs étapes qui se déroulent généralement en séquence. En tant que tel, le cadre réglementaire actuel est graduel, les projets de la dernière séquence (qui sont généralement plus grands et présentent un potentiel d’impacts plus importants sur l’environnement) étant soumis à une surveillance réglementaire plus étendue.

[La partie VII de la Loi](https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90m14) et le [Règlement de l’Ontario 240/00](https://www.ontario.ca/laws/regulation/000240) (en anglais seulement) fournissent le cadre de l’Ontario pour la remise en état des terrains miniers, y compris l’exigence de plans d’exploration avancée, de fermeture de la production minière et de la garantie financière connexe.[[2]](#footnote-2) L’annexe 1 du règlement de l’Ontario 240/00 (code de réhabilitation des sites miniers) fournit les normes minimales de réhabilitation pour les risques miniers et l’annexe 2 définit les éléments et les informations qui doivent être fournis dans un plan de fermeture.

À mesure que les besoins et les pratiques du secteur de l’exploration et de l’exploitation des minéraux de l’Ontario évoluent, particulièrement en ce qui concerne les nouveaux marchés de produits et les nouvelles technologies d’exploration, d’exploitation et de réhabilitation, il est essentiel que le cadre réglementaire de l’Ontario demeure à jour.

Par conséquent, nous engageons le public sur les possibilités d’innover et de mettre à jour notre cadre réglementaire. Nous sommes particulièrement à la recherche d’occasions de nous appuyer sur l’approche graduelle et évolutive existante dans la Loi et de réduire les charges liées à l’exploration avancée et à la planification de la fermeture de la production minière pour les projets qui ont été reconnues comme ayant un faible potentiel d’impact sur l’environnement qui, à son tour, peut être corrélé à un faible potentiel d’impact sur les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones.

## Résumé de l’engagement à ce jour

Le gouvernement de l’Ontario a publié son [Document de travail sur le cadre stratégique en matière de minéraux critiques](https://prod-environmental-registry.s3.amazonaws.com/2021-03/CM_StrategyFramework_DiscussionPaper_05032021_FR_Accessible%20-%20FINAL.pdf) (le document de travail) en mars 2021. Dans le document de travail, l’Ontario s’est engagée à explorer des approches politiques, réglementaires et législatives pour réduire le fardeau réglementaire et améliorer la certitude réglementaire afin de faire progresser l’exploration et l’exploitation des minéraux critiques dans la province. L’Ontario reconnaît que pour être vraiment compétitif, son cadre réglementaire doit suivre le rythme des exigences changeantes de l’industrie de l’exploration et de l’exploitation minière d’une manière qui reconnaît et qui affirme les droits ancestraux et droits issus de traités existants prévus à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, entre autres l’obligation de consulter, et en deuxième lieu, à réduire au minimum l’incidence de ces activités sur la santé et la sécurité publiques ainsi que sur l’environnement.

À partir du document de travail sur les minéraux critiques, le ministère s’est engagé sur cinq principaux domaines d’action, dont l’un concernait les possibilités de réforme des règlements et des politiques. Les commentaires ont été sollicités au moyen d’un affichage sur le Registre environnemental de l’Ontario, de séances de consultation virtuelles, de commentaires écrits au ministère et d’un engagement direct avec des individus, des organisations et des communautés autochtones. Le ministère a organisé des réunions et des séances de consultation virtuelles avec plus de 200 personnes représentant 85 000 personnes et entreprises. Quarante (40) commentaires ont été reçus au moyen du Registre environnemental de l’Ontario et 17 commentaires ont été reçus par courriel.

Le ministère a posé des questions clés, notamment :

* Y a-t-il d’autres domaines du système réglementaire qui créent des obstacles aux projets de minéraux critiques?
* Y a-t-il des domaines spécifiques d’orientation stratégique que l’industrie et les partenaires trouveraient bénéfique?
* Quels principaux facteurs souhaiteriez-vous voir examinés lors d’une révision des seuils d’échantillonnage en vrac?
* Quels sont certains des défis liés à l’exploration avancée et à la planification de la fermeture des mines en ce qui concerne le développement des minéraux critiques?

Plusieurs thèmes principaux ont émergé en réponse à ces questions :

* Les petits projets, en particulier ceux concernant les minéraux critiques, subissent une charge disproportionnée dans le cadre réglementaire existant.
* Une plus grande flexibilité réglementaire est nécessaire pour s’adapter aux marchés des minéraux critiques ainsi qu’aux exigences d’une économie mondiale en mutation.
* Une plus grande efficacité est nécessaire dans les processus d’autorisation et d’approbation.

## Progrès à ce jour

Le ministère a pris des mesures pour apporter de la clarté à son cadre réglementaire et ainsi améliorer les processus, notamment :

* Permettre un modèle de « permis par règle »[[3]](#footnote-3) pour le recouvrement des coûts de la vente ou de la disposition des minéraux extraits à des fins d’essai à partir de claims non concédé par lettres patentes.
* Introduction d’une période d’examen de 45 jours pour les modifications du plan de fermeture afin de fournir un calendrier plus prévisible et cohérent pour la soumission et l’examen des modifications du plan de fermeture.
* Proposer des changements à la Loi qui, s’ils sont adoptés (et dans le cas où des changements réglementaires de soutien sont effectués) :
  + Donner aux promoteurs la possibilité de recouvrer les coûts de la vente des minéraux extraits aux fins d’essais sans avoir à déposer un plan de fermeture de la production minière;
  + Établir un cadre réglementaire qui favoriserait la récupération des minéraux dans les résidus et autres déchets miniers.

## Principes

Le ministère est conscient de l’importance de la réglementation minière et gardera les principes suivants à l’esprit lorsqu’il prendra ses décisions :

* Tout impact sur la santé et la sécurité publiques ainsi que sur l’environnement doit être minimisé.
* Il faut promouvoir les nouveaux investissements mondiaux ainsi que l’expansion de l’industrie minière, qui permettront de créer de nouveaux emplois et de soutenir les possibilités économiques pour les communautés autochtones.
* Il doit continuer à y avoir un engagement transparent et significatif des communautés autochtones, du public et des intervenants.
* La Couronne doit continuer à respecter ses obligations constitutionnelles envers les peuples autochtones.

## Éléments de l’approche politique proposée

En élaborant l’approche politique proposée, le ministère tiendra compte des éléments suivants :

* + Affiner les définitions : le ministère devra envisager de modifier les définitions existantes dans la loi, ou d’en créer de nouvelles, pour tenir compte d’un cadre réglementaire distinct pour les projets à faible impact
  + Exigences de réhabilitation : exiger une réhabilitation et éventuellement une forme de plan de réhabilitation plus simple qu’un plan de fermeture de l’exploration avancée ou de la production minière, mais toujours proportionnée aux impacts potentiels et soutenus par une garantie financière suffisante.
  + Consultation : le cadre des approbations sera conforme à la reconnaissance et à l’affirmation des droits ancestraux et droits issus de traités existants prévus à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, entre autres l’obligation de consulter.
  + Un pouvoir supplémentaire de prise d’ordonnance pourrait être nécessaire et le ministère pourrait envisager l’ajout d’autres outils de conformité plus rationalisés et plus simples (c’est-à-dire des contraventions ou des sanctions administratives et monétaires), le cas échéant.

À cette fin, le ministère sollicite des commentaires sur les points suivants :

* la réhabilitation et les exigences réglementaires pour les plans de fermeture;
* La garantie financière.

### Réhabilitation et exigences réglementaires pour la fermeture

Dans le contexte de l’exploration et de l’exploitation minières, la réhabilitation signifie la réparation de la perturbation causée par les activités d’exploration et d’exploitation minières afin de redonner aux terres leur utilisation ou leur état antérieur, ou de rendre un site apte à une utilisation future appropriée. En Ontario, la réhabilitation est requise tout au long de la séquence d’exploitation. Les normes minimales légales de réhabilitation sont prescrites soit par les [**Normes provinciales d’exploration initiale**](http://www.mndm.gov.on.ca/sites/default/files/null/provincial-standards-for-early-exploration-nov1.pdf) (en anglais seulement) (qui s’appliquent aux activités d’exploration précoce), soit par le [**code de réhabilitation des sites miniers**](https://www.ontario.ca/laws/regulation/r00240) (en anglais seulement) (qui s’applique aux activités d’exploration avancée et de production minière).

L’économie mondiale a considérablement évolué au cours des 20 dernières années avec des changements rapides dans la demande de certains minéraux tels que les minéraux critiques. Ces changements présentent de nouvelles possibilités pour le secteur minier. Le ministère reconnaît que le cadre réglementaire doit rester souple pour permettre aux entreprises de rester compétitives tout en continuant à assurer la protection de la santé et de la sécurité publiques et de l’environnement et d’une manière qui reconnaît et qui affirme les droits ancestraux et droits issus de traités existants prévus à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, entre autres l’obligation de consulter. Ainsi, les exigences réglementaires doivent être proportionnelles à la nature et aux potentiels impacts sur l’environnement des dangers proposés par un projet et des risques associés.

Dans le domaine de l’exploration et de l’exploitation minière, on peut créer divers types de dangers qui présentent des niveaux de risque variables. Le cadre réglementaire existant a été élaboré en fonction de la nature des activités aux différentes phases de la séquence minière et de leurs impacts potentiels associés sur la santé publique, la sécurité et l’environnement, ainsi que de l’impact potentiel sur l’exercice des droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution. Cependant, lorsqu’il s’agit d’exploration et d’exploitation minière avancée, les promoteurs ont déclaré que les petits projets sont touchés de manière disproportionnée par les exigences réglementaires. Bien que nous reconnaissions que cela puisse être le cas pour certains petits projets, d’autres projets à petite échelle ont le potentiel de créer un impact environnemental important. Compte tenu de cela, le ministère suggère une approche basée sur le risque pour les exigences de fermeture des mines pour les projets à faible impact.

**Que considérons-nous?**

***Exigences en matière de réhabilitation***

L’Ontario continuera d’exiger la remise en état de toutes les activités d’exploration et d’exploitation minières afin de s’assurer que les terrains miniers sont remis dans un état proche de celui d’avant l’exploitation et de minimiser les impacts sur la santé et la sécurité publiques ainsi que sur l’environnement. Les exigences en matière de réhabilitation continueront de reposer sur une planification environnementale saine qui reconnaît l’exploitation minière comme une utilisation temporaire des terres, qui peut être remplacée à long terme par une autre utilisation naturelle, récréative ou commerciale des terres. Des stratégies d’atténuation des effets à long terme sur l’environnement continueront d’être envisagées, le cas échéant.

***Exigences réglementaires pour la fermeture***

Le ministère envisage un cadre pour une approche par étapes dans laquelle la complexité et le contenu requis des exigences réglementaires pour la fermeture sont proportionnels aux dangers proposés et aux risques associés. Quel que soit le projet proposé, l’Ontario continuera d’agir d’une manière conforme à la reconnaissance et à l’affirmation des droits ancestraux et droits issus de traités existants prévus à l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, entre autres l’obligation de consulter.

Il est important de considérer les risques globaux posés par les projets au cas par cas, car un projet ayant une faible empreinte peut tout de même causer des potentiels d’impacts plus importants sur l’environnement. Dans le même ordre d’idées, la durée du projet ne doit pas être utilisée comme un déterminant arbitraire des exigences, car un projet de courte durée pourrait comporter des risques à long terme, tandis qu’une petite mine exploitée à long terme pourrait entraîner des risques moindres. Nous proposons donc un mécanisme de sélection par lequel les projets peuvent être considérés comme à faible risque. Les exigences relatives au plan de fermeture pour les projets à faible risque varient en fonction de la nature des risques présents.

Les considérations préliminaires pour les critères de sélection comprennent :

* Géochimie (les projets à faible risque ne doivent pas présenter de potentiel de drainage rocheux acide ou de lixiviation de métaux)
* Pas de broyage et de raffinage sur place (c’est-à-dire la production de résidus), bien que le concassage et le criblage puissent être acceptés
* Aucune présence de barrages de résidus
* Élaboration d’une définition pour certains projets qui pourraient avoir des exigences plus étendues relatives au plan de fermeture.

Nous proposons également d’intégrer une flexibilité supplémentaire pour éviter la duplication des exigences réglementaires entre les ministères. Par exemple, lorsqu’il existe des exigences d’études de base qui se chevauchent pour différents permis ou autorisations, nous proposons d’harmoniser les exigences d’études de base des plans de fermeture sur les exigences des autres ministères, le cas échéant.

***Réhabilitation des risques hérités***

Au stade de l’exploration avancée, un promoteur est seulement tenu de fournir un plan de fermeture et une garantie financière connexe pour les dangers que le promoteur crée ou affecte de façon importante. À l’étape de la production minière, un promoteur est tenu de fournir un plan de fermeture ainsi qu’une garantie financière associée pour tous les dangers de la mine sur le site, y compris les dangers préexistants connus sous le nom de risques hérités. Le ministère se demande si certains projets de production minière présentant un faible potentiel d’impact sur la santé publique, la sécurité et l’environnement devraient être tenus de fournir un plan de fermeture ainsi qu’une garantie financière pour les risques hérités au-delà de ce qu’ils créent ou affectent matériellement et, le cas échéant, quelles devraient être les alternatives.

**Nous voulons savoir**

1. Les normes de réhabilitation existantes en vertu de la Loi et de ses règlements pour l’exploration préliminaire, l’exploration et l’exploitation minière avancée sont-elles correctement échelonnées? Veuillez préciser.
2. Les exigences actuelles en matière de plan de fermeture tiennent-elles suffisamment compte des différents types de projets, en particulier des projets relatifs aux minéraux critiques? Veuillez préciser.
3. Les exigences actuelles du plan de fermeture tiennent-elles suffisamment compte des considérations spécifiques au site pour entreprendre la réhabilitation de la mine? Veuillez préciser.
4. Certains projets de production minière devraient-ils être exemptés de l’obligation de fournir un plan de fermeture ainsi qu’une garantie financière pour tous les risques miniers? Si oui, dans quelles circonstances?
5. Quels types de critères de sélection l’Ontario devrait-il utiliser pour évaluer le risque d’un projet proposé? Par exemple, la taille, la perturbation, la durée, les impacts sur l’environnement, etc.
6. L’Ontario devrait-il classer les projets dans différentes catégories ayant des exigences réglementaires différentes en fonction du niveau de risque qu’ils présentent? Veuillez préciser.
7. L’Ontario devrait-il envisager des exigences propres aux produits de base? Veuillez préciser.
8. Quels types de risques l’Ontario devrait-il prendre en compte dans ce cadre? (c’est-à-dire l’environnement, la sécurité, les finances.)
9. Quels autres types d’outils de conformité plus rationalisés suggéreriez-vous pour aider à faire respecter les limites fixées par la Loi?
10. Y a-t-il autre chose que vous voulez ajouter?

### Garantie financière

La fonction principale de la garantie financière est de s’assurer que, dans l’éventualité où un exploitant minier ne pourrait pas ou ne voudrait pas réhabiliter le site, l’État pourra effectuer les travaux. Les promoteurs doivent inclure une garantie financière avec la soumission d’un plan de fermeture. Le ministère divulgue de manière proactive le montant et la forme de la garantie financière détenue pour tous les plans de fermeture déposés sur son [site Web](https://www.mndm.gov.on.ca/fr/nouvelles/mines-and-minerals/tableau-de-la-garantie-financiere).

La garantie financière peut être fournie sous plusieurs formes, comme le prescrit la Loi. Une fois la réhabilitation terminée conformément au plan de fermeture, le promoteur peut demander au ministère une réduction du montant de la garantie financière que le ministère détient.

**Que considérons-nous?**

Le cadre proposé continuera à exiger, sous sa forme actuelle ou nouvelle, la présentation d’une garantie financière adéquate pour les travaux de réhabilitation.

**Nous voulons savoir**

1. Le régime à faible impact devrait-il apporter une flexibilité supplémentaire à l’échelonnement de la garantie financière? Si c’est le cas, que doit prendre en compte la flexibilité supplémentaire?
2. Le ministère devrait-il offrir la possibilité d’utiliser un facteur de contingence pour tenir compte des informations qui pourraient ne pas être disponibles au moment du dépôt du plan de fermeture? Quelle est la taille raisonnable d’une provision pour imprévus?
3. Comment, à votre avis, la garantie financière doit-elle être calculée pour les projets à faible impact?
4. L’Ontario devrait-elle envisager d’autres modèles de garantie financière pour tous les projets miniers – et pas seulement pour les projets à faible impact – et, dans l’affirmative, quels autres modèles l’Ontario devrait-elle envisager?
5. La *Loi sur les mines* ou le Code de réhabilitation des mines sont-ils suffisamment clairs en ce qui concerne l’estimation des coûts de réhabilitation? Si ce n’est pas le cas, quelles précisions ou quels outils supplémentaires sont nécessaires pour s’assurer que les sites fournissent une garantie financière adéquate pour leurs projets?
6. Y a-t-il autre chose que vous voulez ajouter?

# Nous voulons vous entendre

Le gouvernement de l’Ontario souhaite recevoir des commentaires sur le document de travail pendant 60 jours. Tous les commentaires seront pris en compte lors de l’examen des changements futurs au régime de planification de la fermeture. Bien que des questions spécifiques soient incluses dans le présent document, tous les commentaires relatifs à la proposition sont bienvenus et encouragés.

Veuillez déposer vos commentaires dans le registre environnemental ou nous envoyer un courriel à [criticalminerals@ontario.ca](mailto:criticalminerals@ontario.ca). Vous pouvez joindre vos observations sous forme de document PDF ou Word. Bien que nous encouragions les formats électroniques, nous reconnaissons la nécessité d’accepter les commentaires par écrit lorsque les formats électroniques ne sont pas possibles. Si vous envoyez une lettre, veuillez indiquer le nom de votre organisation, le cas échéant, et l’adresser à :

Bureau de la directrice – Direction des services stratégiques, Division des mines et des minéraux

Ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts

933, chemin Ramsey Lake, 2e étage

Sudbury, ON

P3E 6B5

1. Susan van den Brink, et autres, « Approaches to responsible sourcing in mineral supply chains, » Resources, Conservation and Recycling 145 (2019); 389-398. [↑](#footnote-ref-1)
2. La garantie financière permet de s’assurer que, dans l’éventualité où un exploitant minier ne pourrait pas ou ne voudrait pas réhabiliter le site, l’État pourra effectuer les travaux de réhabilitation requis. [↑](#footnote-ref-2)
3. Les permis par règle sont des mécanismes par lesquels une autorisation n’est pas nécessaire pour une activité tant que les règles établies pour cette activité sont respectées. Les activités couvertes par un système de permis par règle ont tendance à avoir des résultats prévisibles, à avoir un impact minimal et se prêtent donc à des règles simples. [↑](#footnote-ref-3)