



**INITIATIVE NATIONALE POUR LES MINES
ORPHELINES OU ABANDONNÉES**

LIGNES DIRECTRICES POUR L'EXAMEN LÉGISLATIF

présentées lors de la

**61^e Conférence annuelle des ministres des Mines
Iqaluit (Nunavut)
20 juillet 2004**



INITIATIVE NATIONALE POUR LES MINES ORPHELINES OU ABANDONNÉES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EXAMEN LÉGISLATIF

INTRODUCTION

Lors de leur réunion annuelle, tenue à Halifax en 2003, les ministres des Mines ont appuyé les recommandations présentées dans l'Initiative nationale pour les mines orphelines ou abandonnées (INMOA) et demandé au comité consultatif et aux groupes de travail de prendre immédiatement la mesure suivante :

Achever les lignes directrices s'appliquant à l'examen de la législation des divers gouvernements aux plans de la collaboration, à la responsabilité et au financement, afin de s'assurer que les approches sont uniformes, prévisibles, transparentes, concertées et efficaces.

À cette fin, on a formé le Groupe de travail sur les Lignes directrices pour l'examen législatif (LDEL), qui comprend divers membres du comité consultatif et des groupes de travail sur l'INMOA. Le Groupe de travail sur les LDEL avait pour principal objectif d'élaborer une série de lignes directrices visant à faciliter la réalisation d'un examen ciblé du cadre législatif/réglementaire/politique relatif aux mines orphelines/abandonnées du Canada (de plus amples renseignements sur l'INMOA et le Groupe de travail sur les LDEL sont fournis à l'annexe C, ainsi qu'au www.abandoned-mines.org).

Objet

Cet examen a pour objet de résumer de manière exacte l'actuel contexte réglementaire et politique et de soutenir l'établissement d'un cadre réglementaire et politique de gestion des mines canadiennes orphelines/abandonnées qui est uniforme, transparent, concerté et efficace.

Les gouvernements devront communiquer les résultats de leur examen aux responsables de l'INMOA. Ces derniers résumeront les résultats obtenus, notamment ceux de leur évaluation des lacunes, des limites, des obstacles et des opportunités, et produiront un guide des pratiques exemplaires portant sur les approches législatives/réglementaires/politiques en matière de gestion des mines canadiennes orphelines/abandonnées.

Personnes-ressources

Pour obtenir davantage d'information ou de l'aide, veuillez contacter le secrétariat de l'INMOA :

- Gilles Tremblay, tél. : (613) 992-0968, courriel : gtrembla@rncan.gc.ca;
- Charlene Hogan, tél. : (613) 996-7855, courriel : chogan@rncan.gc.ca.



PROCESSUS D'EXAMEN

Les gouvernements se serviront de ces lignes directrices pour évaluer leurs propres politiques sur le plan de la collaboration, de la responsabilité et du financement. Elles visent à faciliter leur examen des lois et des règlements, ainsi que des politiques et des pratiques connexes (processus d'obtention de permis, de licences et d'autorisations) qui se rattachent aux éléments suivants :

- sites contaminés;
- sites miniers en exploitation;
- sites miniers orphelins/abandonnés.

Les lignes directrices sont présentées par le biais de questions dans une liste de vérification. L'INMOA ne vise pas à permettre la réalisation de l'examen, mais à fournir un soutien quant aux enjeux à aborder. La liste de vérification sera fournie aux divers gouvernements, auxquels on demandera de relever et d'évaluer leurs propres mesures législatives et politiques en vigueur sur le plan de la responsabilité, du financement et de la collaboration. Les gouvernements devront présenter les résultats de leur examen et les mesures qu'ils ont prises aux responsables de l'INMOA d'ici le 31 janvier 2005. Leurs soumissions devraient être expédiées au secrétariat de l'INMOA par le biais des personnes-ressources ci-dessus.

Le processus d'examen décrit précédemment a été élaboré afin d'évaluer la vaste portée des mesures législatives et des politiques, ainsi que les divers organismes de réglementation qui régissent les sites contaminés, les mines en exploitation et les sites miniers orphelins/abandonnés au Canada. Il comprend :

- I. l'identification des principaux organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, afin de leur permettre de trouver d'autres organismes de réglementation appropriés au sein de leurs gouvernements respectifs.
- II. l'achèvement du tableau matriciel sur les mesures législatives (annexe A), afin de relever les mesures législatives et les dispositions appropriées qui soulèvent un intérêt.
- III. les réponses à une série de questions générales (annexe B), afin que des renseignements suffisamment détaillés soient fournis pour évaluer les mesures législatives et les dispositions.

Il est important que tous les organismes qui réglementent en partie ou en totalité les sites contaminés, les mines en exploitation et les sites miniers orphelins/abandonnés participent à cet examen. Le contexte de réglementation ne se rattache pas uniquement à des mesures législatives et à des règlements particuliers, mais également à toutes les politiques et à tous les processus de gestion de ces sites. Parmi les organismes concernés, mentionnons les ministères, les sociétés de la Couronne et d'autres organismes gouvernementaux ou privés. En plus de porter sur les mesures législatives en vigueur, l'examen devrait également viser les modifications et les avant-projets de loi qui sont actuellement envisagés.



I. Principaux organismes

Les principaux organismes chargés d'effectuer l'examen législatif seront des organismes et des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux qui régissent les mines. Ils auront les tâches principales suivantes :

- identifier d'autres organismes au sein de leurs gouvernements respectifs chargés de réglementer à divers chapitres les sites contaminés, les mines en exploitation et les sites miniers orphelins/abandonnés;
- participer à l'examen en fournissant des résultats sur leurs mesures législatives respectives;
- réunir les résultats de l'examen effectué au sein de leurs gouvernements respectifs et les fournir aux responsables de l'INMOA.

Les autres organismes identifiés par les organismes principaux devraient suivre ces lignes directrices, remplir le tableau matriciel sur les mesures législatives et répondre aux questions sur les dispositions. De plus, ils devraient indiquer l'existence de tout autre organisme potentiellement concerné aux organismes principaux.

II. Tableau matriciel sur les mesures législatives

Le tableau matriciel sur les mesures législatives (annexe A) permet de relever celles qui sont appropriées, dans l'axe horizontal (de A à N). D'autres colonnes peuvent être ajoutées ou un second tableau peut être produit si nécessaire. En le remplissant, il faudrait indiquer le nom de la mesure législative ou de la politique, ainsi qu'attribuer le code approprié (voir la légende) à chaque disposition pertinente. Les dispositions sont énumérées selon l'axe vertical (de 1 à 9) et brièvement décrites ci-après. À titre d'exemple, les réponses relatives à deux lois du Manitoba figurent à l'annexe A.

1. Licences/permis

Cette disposition vise les licences, les permis, les certificats, les arrêtés ou toute autre autorisation ciblant les sites contaminés, les mines en exploitation et les sites miniers orphelins/abandonnés.

2. Évaluations

Notamment les évaluations environnementales et financières, ainsi que les plans de fermeture ou de désaffectation.

3. Surveillance

Dispositions relatives à la surveillance environnementale et financière, ainsi qu'à l'inspection de sites.

4. Responsabilité

Dispositions relatives à l'attribution/délimitation de la responsabilité.



5. Mesures d'urgence

Dispositions relatives aux mesures prises sur les sites qui présentent des risques immédiats pour la santé et la sécurité publiques.

6. Instruments financiers

Notamment des obligations, le partage des coûts, les prélèvements, les droits, les privilèges et toute forme de titre.

7. Application/exemption

À qui ou à quoi la mesure législative s'applique-t-elle? Existe-t-il des exemptions particulières?

8. Désignation de sites orphelins/abandonnés

Dispositions relatives à la désignation des sites orphelins/abandonnés.

9. Participation d'associations communautaires

Dispositions relatives à la participation d'associations communautaires à la restauration de sites miniers.

III. Questions sur les dispositions

On a élaboré une série de questions générales (annexe B) afin d'obtenir suffisamment de renseignements et de décrire la mesure législative en fonction d'une disposition en particulier. On encourage les répondants à interpréter de manière générale les questions afin qu'ils donnent leur point de vue en matière de réglementation pour ce qui est de la disposition.



ANNEXE A

TABLEAU MATRICIEL SUR LES MESURES LÉGISLATIVES

GOVERNEMENT : Manitoba (À TITRE D'EXEMPLE SEULEMENT)

Cadre législatif

Dispositions/mesures législatives	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1. Licence/permis	C	O												
2. Évaluation	C	P												
3. Surveillance	C	P												
4. Responsabilité	C	O												
5. Mesure d'urgence	C	Y												
6. Instruments financiers	C	O												
7. Application/exemption	C	N												
8. Désignation de sites orphelins ou abandonnés	C	P												
9. Participation d'associations communautaires	C	N												

Légende

- Y = La disposition ou la mesure législative s'applique aux sites miniers orphelins/abandonnés
- P = Politique en vigueur qui s'applique aux sites miniers orphelins/abandonnés
- A = Nous pensons élaborer ou modifier des dispositions législatives qui s'appliquent aux sites miniers orphelins/abandonnés
- O = La disposition ou la mesure législative ne s'applique qu'aux sites miniers en exploitation
- C = La disposition ou la mesure législative ne s'applique qu'aux sites contaminés
- N = Sans objet

Mesure législative

Titre de la mesure législative

A

Loi sur l'assainissement des lieux contaminés du Manitoba

B

Loi sur les mines et les minéraux du Manitoba

C

D

E

F

G

H

I



ANNEXE B

QUESTIONS SUR LES DISPOSITIONS

Documentation de référence :

Site Web de l'INMOA : www.abandoned-mines.org

Les documents suivants sont disponibles (en anglais seulement) sur ce site Web :

- Potential Funding Approaches for Orphaned/Abandoned Mines in Canada, 2003
- Barriers to Collaboration: Orphaned/Abandoned Mines in Canada, 2002
- Lessons Learned on Community Involvement in the Remediation of Orphaned/Abandoned Mines: Case Studies and Analysis (2003)
- Proceedings of Workshop on Legal and Institutional Barrier to Collaboration Relating to Orphaned/Abandoned Mines - Ottawa, Ontario (February 24-25, 2003)
- Proceedings of Winnipeg Workshop, July 2001



QUESTIONS SUR LES DISPOSITIONS

1. Licences/permis/certificats d'autorisation/arrêtés

- La licence ou le permis constitue-t-il un modèle standard? Des conditions particulières sont-elles appliquées d'un site à l'autre?
- La licence ou le permis a-t-il une durée déterminée? Si oui, est-il possible d'en faire le renouvellement?
- Peut-on transférer une licence ou un permis?
- Est-il nécessaire de détenir une licence, un permis ou un certificat avant d'entreprendre la restauration d'un site minier abandonné? Si oui, énumérez les ministères ou les organismes qui participent au processus d'examen et d'émission d'un tel document.
- Est-ce que des organismes fédéraux, provinciaux, territoriaux ou autochtones participent au processus d'examen et d'émission d'un permis? Si oui, indiquez lesquels et décrivez brièvement les mesures législatives applicables.
- Plans de site
 - Avez-vous des dispositions relatives à la planification de site (restauration, fermeture, désaffectation, suivi, etc.)?
 - En avez-vous qui s'appliquent à la remise des terres à la Couronne et à la détermination des responsabilités environnementales après leur restauration? Si oui, lesquelles?

2. Évaluations

- Existe-t-il des exigences particulières quant aux évaluations? Si oui, quels sont les types d'évaluation?
- Existe-t-il une définition juridique des sites miniers? Fait-on une distinction entre les sites de la Couronne et ceux qui ne lui appartiennent pas?
- Les évaluations portent-elles nécessairement sur les répercussions sur l'environnement ainsi que sur les effets sociaux/sur la santé publique?
- Est-ce que des normes s'appliquent à ces évaluations?
- Qui doit effectuer les évaluations (représentants gouvernementaux, etc.)? Sont-elles exécutées par des représentants gouvernementaux, des experts-conseils engagés par le gouvernement ou par les propriétaires? L'organisme gouvernemental qui effectue des évaluations des risques associés aux sites miniers relève-t-il de la province ou du territoire?



- Des fonds sont-ils disponibles afin d'effectuer des évaluations détaillées de sites miniers?
- A-t-on élaboré un processus d'évaluation concertée qui prévoit la participation des administrations municipales et des gouvernements autochtones?

3. Surveillance

- Quels ministères au sein de votre gouvernement sont chargés de la surveillance, de l'entretien et de la gestion des sites miniers orphelins/abandonnés, ainsi que de leur évaluation sur le plan de l'environnement et de la réglementation?
- Est-ce que des exigences particulières s'appliquent à la surveillance? Si oui, quels sont les types de surveillance?
- Existe-t-il des normes ou des lignes directrices en matière de restauration des terres et des cours d'eau?
- Les exigences de surveillance sont-elles prescrites par la loi?
- Est-ce que d'autres organismes participent à l'examen et à la mise en œuvre des programmes de surveillance?
- À qui incombe la responsabilité d'inspecter les sites miniers dangereux restaurés et de s'assurer que les programmes de surveillance sont menés à bien?
- Les renseignements recueillis sont-ils partagés et disponibles?

4. Attribution et délimitation de la responsabilité

- Comment évalue-t-on la responsabilité? Qui l'évalue? En quoi consiste le processus d'évaluation?
- Est-ce qu'une ou plusieurs dispositions rétroactives, concertées ou inconditionnelles se rattachent à l'attribution de la responsabilité?
- Accorde-t-on des indemnités à des particuliers ou à des entreprises quant à l'état environnemental des sites?
- Existe-t-il un moyen d'attribuer ou de partager la responsabilité de restaurer un site minier?
- De quelle manière le gouvernement couvre-t-il les coûts de nettoyage?
- Existe-t-il des mesures législatives qui délimitent la responsabilité des organismes qui contribuent volontairement à la restauration (organisations non gouvernementales, associations communautaires, organismes sans but lucratif ou entreprises)?



- Le gouvernement et des entreprises ont-ils conclu, en vertu de mesures législatives ou non, des ententes qui délimitent la responsabilité des nouvelles entreprises souhaitant accéder à un site orphelin ou abandonné à des fins d'exploration ou d'exploitation minière?

5. Mesures d'urgence

- Des dispositions ont-elles été établies quant aux mesures d'urgence du gouvernement relatives aux sites exploités, fermés ou orphelins?
- Quelles sont-elles?

6. Instruments financiers

(Coûts des licences, garanties de bonne exécution, recouvrement des fonds publics, droits ou frais, ou sources de revenus réservés.)

Garanties de bonne exécution

- Comment calcule-t-on la valeur de la garantie relative à la responsabilité environnementale? Une garantie complète est-elle nécessaire?
- Quel type de garantie est jugé acceptable?
- Est-ce que tous les sites doivent faire l'objet d'une garantie?

Recouvrement des fonds publics

- Existe-t-il des dispositions rattachées à l'établissement de privilèges relatifs aux propriétés auxquelles la Couronne a consacré des fonds?
- La Couronne a-t-elle un moyen d'effectuer la restauration de sites miniers et de recouvrer les coûts qui s'y rattachent?

Droits ou frais

- Existe-t-il un guide des frais, notamment à des fins d'évaluation technique et d'émission d'autorisations, qui se rapporte à l'objet des programmes ou à la prestation de services (paiement à l'acte)?

Autres

- À qui incombe la responsabilité financière rattachée aux évaluations des plans de fermeture et de désaffectation?
- Existe-t-il des exemples ou des cas antérieurs d'ententes de partage des coûts ou de partenariats conclus afin de restaurer des sites abandonnés dangereux?

7. Application/exemption

- Cette mesure législative s'applique-t-elle seulement à certains particuliers ou organismes? Existe-t-il des exemptions particulières?
- Vise-t-elle des particuliers?
- Y établi-t-on des dates butoirs?



8. Désignation de sites orphelins/abandonnés

- Quels sont les critères de désignation ou d'identification de sites orphelins ou abandonnés?
- Existe-t-il un inventaire des sites orphelins ou abandonnés?
- Comment identifie-t-on les sites prioritaires?

9. Participation d'associations communautaires

- Existe-t-il une disposition qui autorise les associations communautaires, les organisations non gouvernementales, les municipalités et les gouvernements autochtones de participer à la restauration de sites orphelins ou abandonnés? Si oui, quel est le processus d'autorisation?
- A-t-on mis en œuvre une base de données qui permet au grand public de consulter des données sur les mines orphelines ou abandonnées? De quelle manière les données sont-elles partagées?

ANNEXE C

INITIATIVE NATIONALE POUR LES MINES ORPHELINES OU ABANDONNÉES

CONTEXTE

Un des grands problèmes auxquels le Canada doit faire face est celui posé par les mines orphelines/abandonnées, ainsi que par la responsabilité environnementale, les risques pour la santé publique et les coûts financiers qui s'y rattachent.

En 1999 et en 2000, un certain nombre d'intervenants ont demandé aux ministres des Mines de former un groupe de travail privé-public soutenu par d'autres intervenants et chargé d'étudier le problème des mines orphelines/abandonnées. Les ministres ont donné leur appui à cette initiative et demandé la tenue d'un atelier multipartite visant à relever les principaux enjeux et les priorités.

En juin 2001, à Winnipeg, avait lieu l'Atelier sur les mines orphelines/abandonnées, pendant lequel on s'est penché sur le problème des mines orphelines/abandonnées et sur les moyens de le régler. Les cinq thèmes suivants y ont été abordés :

- l'établissement d'un inventaire national;
- le point de vue des collectivités;
- l'établissement de normes et d'attentes raisonnables;
- les enjeux liés à la propriété et à la responsabilité;
- l'identification de modèles de financement.

En septembre 2001, les participants à la Conférence des ministres des Mines en sont arrivés à un consensus, ont établi des principes directeurs et ont donné des recommandations.

Les ministres des Mines ont souligné leur engagement à se pencher sur ce grave problème environnemental et demandé qu'un comité consultatif sur les mines orphelines/abandonnées soit formé dans le but d'étudier les divers enjeux et initiatives qui se rattachent à la mise en œuvre de programmes de restauration au Canada. En conséquence, l'Initiative nationale pour les mines orphelines ou abandonnées (INMOA) a été lancée. Ce programme de coopération est dirigé par un comité consultatif formé de représentants issus des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que



d'organismes environnementaux non gouvernementaux et des Premières nations. Ce comité a pour objet d'évaluer les principaux enjeux et de donner des recommandations relatives à des partenariats et à des approches de collaboration visant l'élaboration de programmes de restauration.

Un plan de travail a été élaboré d'après les principaux objectifs du comité consultatif. Il est mis à jour à tous les ans selon les recommandations que les ministres des Mines présentent dans leur plan d'action. Des groupes de travail ont été formés par le comité consultatif afin d'examiner les principaux aspects des programmes (acquisition de données, participation des collectivités, obstacles législatifs à la collaboration et approches de financement). L'un des engagements à long terme issus de l'INMOA est de favoriser le transfert de la technologie. En outre, des renseignements sur les activités qui s'inscrivent dans l'INMOA sont diffusés de différentes façons.

État du programme

Acquisition de données. Il faut pouvoir faire l'inventaire national des sites miniers orphelins et abandonnés d'après les inventaires fédéraux, provinciaux et territoriaux compatibles. À cette fin, il est nécessaire d'établir des définitions « nationales » normalisées. On a entrepris l'examen des données dont les gouvernements disposent déjà afin d'établir des paramètres communs relatifs à un système national.

Participation des collectivités. Des études de cas sur la participation des collectivités à la restauration de trois sites ont été menées au Canada. Les « leçons » tirées de ces études ont été présentées sous forme de lignes directrices et publiées dans une brochure intitulée *Pratiques exemplaires pour la participation des collectivités*. Bien que l'on ait atteint les objectifs liés à cet aspect des programmes, les responsables de l'INMOA continuent d'envisager des moyens d'encourager de façon constructive les collectivités à contribuer à la restauration des mines abandonnées et à s'y engager.

Obstacles législatifs à la collaboration. On a entrepris un examen des obstacles liés à la réglementation et aux institutions, ainsi que des facteurs décourageant la prise de responsabilités et des occasions de collaborer à la restauration des mines orphelines/abandonnées. Les recommandations présentées dans le rapport de l'examen constituent la base d'un atelier multipartite qui a été tenu à Ottawa en 2003 afin d'évaluer les principaux obstacles et d'élaborer des approches pour les franchir. Elles ont également servi à établir un cadre d'action.

Approches de financement. On a présenté un rapport dans lequel sont résumées diverses approches envisagées pour financer le nettoyage des mines orphelines/abandonnées ou la gestion des responsabilités rattachées à ces sites. Des experts dans le domaine ont été consultés, et le rapport présente également leurs points de vue, de même que ceux des auteurs. Les avantages et les désavantages de chaque approche ont été analysés, et les solutions privilégiées recommandées. Aucune approche de financement ne constitue une solution à elle seule; il faudra probablement en conjuguer un certain nombre. D'autres moyens de discuter de telles approches et d'en élaborer de nouvelles ont été mis en œuvre.



Transfert d'information. Tous les rapports, bulletins, brochures et comptes rendus d'ateliers sur l'INMOA peuvent être consultés sur le site Web de l'initiative, au www.abandoned-mines.org. Des mises à jour sur les activités qui s'inscrivent dans l'initiative sont diffusées périodiquement aux membres du réseau de l'INMOA.

Groupe de travail sur les lignes directrices pour l'examen législatif (LDEL)

Le Groupe de travail sur les LDEL a été formé afin d'établir une série de lignes directrices visant à faciliter l'exécution d'un examen ciblé du cadre législatif/réglementaire/politique relatif aux mines orphelines/abandonnées au Canada. Il comprend les membres suivants du comité consultatif et des groupes de travail sur l'INMOA :

- Edwin Yee (chef de projet) – province du Manitoba;
- Dick Cowan – province de l'Ontario;
- Elizabeth Gardiner – L'Association minière du Canada;
- Christine Kaszycki – province du Manitoba;
- Joan Kuyek – Mines Alerte Canada;
- Chef Glenn Nolan – Assemblée des Premières nations;
- Barbara Mossop – Ontario Mining Association;
- Fred Privett – gouvernement du Yukon;
- Patrick Reid – Ontario Mining Association;
- Dawn Spires – province de l'Ontario;
- Gregg Stewart – province de la Colombie-Britannique;
- Charlene Hogan (secrétariat) – Ressources naturelles Canada.