

Politique MDNM : Sites d'importance culturelle pour les Autochtones – Soustractions et restrictions des droits de surface

La présente est une politique opérationnelle qui décrit l'approche adoptée par le ministère du Développement du Nord et des Mines (MDNM) pour mettre en œuvre les critères prescrits dans le Règlement de l'Ontario 45/11 concernant les sites d'importance culturelle pour les Autochtones aux termes des articles 35 et 51 de la Loi sur les mines.

I. INTRODUCTION

II. OBJECTIFS

III. CONFIDENTIALITÉ

IV. PRINCIPES DIRECTEURS

i) Vingt-cinq (25) hectares ou moins

ii) Nature du site

iii) Description géographique du site

iv) Appui de la collectivité

v) Prise en compte d'autres mécanismes

V. COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS

VI. PROCESSUS

i) Demande de soustraction

Réouverture de terrains

ii) Prise en compte de restrictions des droits de surface

Observations des titulaires de claims

Soustractions sur retour à la Couronne

I. INTRODUCTION

La *Loi sur les mines* comprend des dispositions visant à aider le ministère du Développement du Nord et des Mines (le « MDNM » ou le « ministère ») à réduire au minimum ou éviter la perturbation des « sites d'importance culturelle pour les Autochtones » causée par des activités d'exploration minière et d'exploitation des minéraux, soit la soustraction des terrains à la prospection, au jalonnement, à la vente ou à la location à bail, conformément à l'article 35 de la *Loi*, lorsqu'il n'existe encore aucune tenure minière, ou la restriction des droits d'un titulaire de claim d'utiliser certaines parties des droits de surface de son claim (« restriction des droits de surface »), conformément au paragraphe 51 (4).

La décision d'utiliser l'un ou l'autre de ces outils est discrétionnaire et sera prise en conformité avec l'objet de la *Loi* en général, les critères prescrits dans le *Règlement de l'Ontario 45/11* et les principes et processus établis dans la présente politique.

Les soustractions et les restrictions des droits de surface imposées aux termes de la *Loi sur les mines* ont pour effet de limiter ou d'interdire des activités d'exploration minière et d'exploitation des minéraux uniquement. Si une collectivité autochtone souhaite d'autres protections pour des terrains précis, elle doit en faire la demande aux autres ministères ou organismes concernés. Ces ministères et organismes peuvent alors exiger des renseignements différents de ceux requis par le MDNM aux fins visées par la *Loi sur les mines*.

La prise en compte des sites d'importance culturelle pour les Autochtones aux termes de la *Loi sur les mines* se veut un processus explicite fondé sur les renseignements aisément disponibles concernant les terrains utilisés par une collectivité autochtone. Cette politique et ce processus n'exigent, ne reproduisent ni n'introduisent un aménagement du territoire, une cartographie de valeurs, une étude archéologique ou autres processus similaires, bien que l'information recueillie dans le cadre de ces processus puisse être soumise au MDNM et s'avérer utile pour rendre une décision quant à un site donné.

Enfin, la prise en compte des sites d'importance culturelle pour les Autochtones par le MDNM, comme prescrit par le *Règlement de l'Ontario 45/11*, n'a pas pour objet d'altérer les obligations du MDNM de consulter les collectivités autochtones, ni d'interpréter ou de déterminer des droits ancestraux ou des droits issus de traités. Par souci de précision, les terrains pouvant être considérés comme des sites d'importance culturelle pour les Autochtones aux fins de l'application de la *Loi sur les mines* n'ont pas à être des terrains qui seraient autrement protégés par l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

II. OBJECTIFS

Le MDNM souhaite s'assurer que les terrains que les collectivités autochtones identifient comme étant des sites pouvant répondre aux critères prescrits pour une désignation de site d'importance culturelle pour les Autochtones font l'objet d'un examen rigoureux de manière à éviter ou atténuer tout litige avec les collectivités

autochtones et à favoriser la création de liens entre les collectivités, le MDNM et les promoteurs de l'industrie. Le meilleur moyen d'y parvenir est de désigner rapidement les terrains afin de pouvoir les soustraire à la prospection, au jalonnement, à la vente ou à la location à bail. Le MDNM encourage donc les collectivités à demander la soustraction de sites aussitôt que possible.

Dans le cas d'un terrain n'ayant pas été soustrait avant le jalonnement d'un claim, le ministère peut envisager d'ajouter des modalités précises sur un permis d'exploration et encouragera le dialogue entre les collectivités et les promoteurs afin de favoriser le règlement des préoccupations qu'une collectivité pourrait avoir. En dernier recours, le ministère peut envisager de restreindre les droits de surface.

III. CONFIDENTIALITÉ

Le MDNM reconnaît que les préoccupations concernant la propriété et la confidentialité des renseignements de nature délicate peuvent dissuader les collectivités autochtones d'identifier les sites pour lesquels elles souhaitent qu'une certaine forme de protection soit envisagée.

Aux fins des soustractions, bien que le MDNM requiert une quantité suffisante de renseignements sur lesquels fonder une décision, l'information recueillie sera examinée et classée comme étant délicate et confidentielle et ne sera consultée qu'à l'interne, suivant le principe d'accès sélectif. Dans certaines circonstances, le MDNM peut également communiquer certains renseignements à d'autres ministères.

Les terrains qui ont été soustraits à la prospection et au jalonnement seront indiqués dans le système CLAIMaps du MDNM. La raison précise de la soustraction et l'information sur laquelle la décision a été fondée (p. ex., « Ce terrain est soustrait en raison de sa valeur culturelle, écologique ou autre ») ne seront toutefois pas indiquées. L'information contenue dans une demande de soustraction ne sera pas rendue publique.

L'information recueillie par le MDNM pour déterminer s'il doit restreindre des droits de surface sera nécessairement traitée différemment puisque le titulaire du claim qui serait touché par la restriction a le droit d'être avisé de toute restriction proposée et de présenter ses observations au MDNM. Les restrictions des droits de surface sont également consignées dans le sommaire associé au claim, bien que la raison de ces restrictions n'y soit pas nécessairement précisée. Ce sommaire peut être consulté par le public.

Enfin, le MDNM est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (LAIPVP) et, malgré toutes les mesures prises pour assurer la confidentialité, peut, dans certaines circonstances, être tenu de divulguer des renseignements qui ont été recueillis à l'appui d'une soustraction ou d'une restriction des droits de surface.

IV. PRINCIPES DIRECTEURS

Le Règlement de l'Ontario 45/11 stipule ce qui suit :

(1) Tout terrain dont la superficie est de 25 hectares ou moins et qui satisfait aux critères suivants peut être considéré comme un site d'importance culturelle pour les Autochtones pour l'application de la Loi :

- 1. Il est fortement associé à une collectivité autochtone pour des raisons sociales, culturelles, sacrées ou cérémoniales, notamment du fait que cette collectivité en fait un usage traditionnel conformément aux traditions, célébrations, coutumes ou croyances autochtones.*
- 2. Il se trouve dans un lieu fixe dont l'emplacement ou la démarcation géographique se voit clairement sur une carte.*
- 3. Son identification reçoit l'appui de la collectivité, comme en font preuve les documents appropriés.*

(2) Pour établir si un site d'importance culturelle pour les Autochtones devrait faire l'objet d'un arrêté de soustraction ou d'un arrêté qui restreint le droit à l'utilisation des parties des droits de surface d'un claim, le ministre peut déterminer s'il existe d'autres mécanismes appropriés pour protéger le site.

Les principes et explications qui suivent guideront l'examen de ces critères par le ministère.

i) vingt-cinq (25) hectares ou moins

Les sites qui peuvent faire l'objet d'un arrêté de soustraction en tant que sites d'importance culturelle pour les Autochtones pour l'application de la *Loi sur les mines* doivent être de 25 hectares ou moins. Les terrains qui dépassent ce critère seraient considérés par l'entremise des processus habituellement utilisés par le MDNM aux fins de soustraction. Afin de mieux écarter les préoccupations en matière de confidentialité et de nature délicate des renseignements, les soustractions de sites d'importance culturelle pour les Autochtones seront généralement faites par tranches uniformisées de taille et de forme (polygones à quatre côtés par tranches de 4, 9, 16 ou 25 hectares). Le terrain soustrait aura la taille minimale établie par le MDNM, en consultation avec la collectivité, et comprendra une superficie suffisante autour de la valeur visée pour assurer la prise en compte adéquate de ses caractéristiques ou de ses utilisations.

Les restrictions des droits de surface seront appliquées à la plus petite superficie nécessaire pour tenir compte de l'utilisation et de l'importance du site désigné, et les limites seront conformes à la nature du site plutôt qu'à un polygone standard à quatre côtés.

ii) Nature du site

Les critères susmentionnés doivent être interprétés et appliqués avec une certaine souplesse, étant donné que ces sites ne peuvent pas toujours être définis avec une précision absolue. Les coutumes et histoires autochtones varient, et ce qui revêt une importance pour la tradition d'une collectivité peut n'en avoir aucune pour une autre. Ainsi, lorsqu'il s'agit de déterminer si un terrain est un site d'importance culturelle pour les Autochtones pour l'application de la *Loi* et du *Règlement*, le MDNM acceptera les points de vue de la collectivité autochtone quant au lien entre le terrain et la collectivité, sous réserve de certaines exigences en matière de déclaration précisées ci-après.

Bien que l'on s'attende à une certaine souplesse sur le plan de l'interprétation et de l'application, voici, en général, quelques exemples des types ou catégories de terrains visés par la *Loi* et le *Règlement* :

- lieux de culte et autres lieux sacrés;
- lieux de sépulture;
- lieux d'enseignement ou de rassemblement traditionnels;
- lieux de rituels;
- lieux comportant des pictogrammes et des pétroglyphes.

Voici quelques exemples de terrains qui ne sont généralement pas visés par la *Loi* et le *Règlement*, mais pour lesquels il existe d'autres outils pour écarter les préoccupations des collectivités autochtones quant à des répercussions néfastes :

- parcours et zones de piégeage;
- lieux de chasse ou de pêche;
- routes de migration de la faune;
- lieux de passage et de commerce;
- voies d'eau.

Le *Règlement* ne vise pas non plus les terrains désignés dans des claims, des ententes de droits fonciers issus de traités ou des mesures de protection dans le cadre d'exercices de planification du Grand Nord. Ces terrains continueront d'être considérés aux fins de soustractions ou d'autres mesures par l'entremise d'autres processus habituels du MDNM.

Si un site ne cadre pas exactement avec les types ou les catégories de sites susmentionnés, le ministère peut examiner d'autres facteurs pour déterminer si ce site devrait être considéré comme un site d'importance culturelle pour les

Autochtones pour l'application du *Règlement de l'Ontario 45/11*. Ces facteurs sont les suivants :

- si l'importance ou les caractéristiques du site sont de nature physique (un objet ou un artefact) et peuvent être déplacées pour écarter les préoccupations;
- si la proximité de sites soulève des préoccupations concernant l'accès aux fins d'exploration;
- si le site désigné est tout particulièrement unique par rapport à d'autres sites à proximité;
- si la nature de la caractéristique associée au terrain change ou se transforme au fil du temps (p. ex., selon les saisons).

Le potentiel minier des terrains, ou la présence de risques miniers, n'aura aucune incidence sur la décision de soustraire un site d'importance culturelle pour les Autochtones aux termes de cette politique, mais le ministère pourrait en tenir compte dans le cadre de ses processus habituels de soustraction en vertu de la *Loi sur les mines*.

iii) Description géographique du site

Si un arrêté de soustraction est pris en application de la *Loi*, le terrain soustrait doit être illustré dans le système CLAIMaps du MDNM afin de s'assurer que les prospecteurs sont au fait des terrains ne pouvant être jalonnés. Dans un même ordre d'idées, une restriction des droits de surface doit être illustrée sur des cartes ou d'autres documents pour informer le titulaire du claim du terrain assujetti à la restriction.

Le *Règlement de l'Ontario 45/11* stipule que les terrains pouvant être considérés comme des sites d'importance culturelle pour les Autochtones doivent se trouver dans un lieu fixe dont la démarcation géographique se voit clairement sur une carte. Les collectivités autochtones devront désigner les sites au moyen de croquis sur carte ou de coordonnées GPS permettant de tracer un polygone dans CLAIMaps aux fins de soustraction ou d'inclure une mention dans le sommaire d'un claim assujetti à une restriction proposée des droits de surface. Le croquis et/ou les coordonnées doivent être directement liés à la valeur ou au site qu'une collectivité souhaite protéger et ne devraient inclure aucune zone tampon ou limite supplémentaire autour du site. Voir l'article **i)** ci-haut pour des précisions sur la manière dont les décisions seront prises eu égard à l'étendue de la soustraction ou de la restriction.

iv) Appui de la collectivité

Pour qu'un site soit considéré comme un site d'importance culturelle pour les Autochtones aux termes du *Règlement de l'Ontario 45/11*, le MDNM exige que son identification reçoive l'appui de la collectivité.

Pour une soustraction, les demandes doivent généralement être accompagnées d'une résolution du conseil de bande ou du conseil communautaire ou d'un document semblable qui confirme l'appui de la collectivité à l'égard de la demande et des renseignements soumis pour l'étayer.

Les restrictions des droits de surface ne font pas l'objet d'un processus de demande, mais des documents semblables peuvent être exigés avant qu'une décision soit rendue d'imposer une restriction sur un claim.

v) *Prise en compte d'autres mécanismes*

Même si un terrain satisfait autrement aux critères de désignation d'un site d'importance culturelle pour les Autochtones pour l'application de la *Loi sur les mines*, sa soustraction ou sa restriction n'est pas automatique. Le ministère déterminera s'il existe d'autres mécanismes pouvant suffisamment protéger la valeur ou l'importance identifiée du terrain. Entre autres exemples, d'autres dispositions législatives peuvent prévoir des restrictions ou des processus pouvant s'appliquer dans les circonstances où le MDNM pourrait envisager d'imposer des modalités sur un permis d'exploration afin d'écartier les préoccupations soulevées.

V. COLLECTE DE RENSEIGNEMENTS

La décision de soustraire des terrains à la prospection, au jalonnement, à la vente ou à la location à bail doit être fondée sur des renseignements adéquats et suffisants. De même, une décision de restreindre les droits d'un titulaire de claim d'utiliser certaines parties des droits de surface de son claim ne doit pas être rendue à la légère ou sans des renseignements à l'appui et une justification solide.

Dans le cas de sites d'importance culturelle pour les Autochtones, le MDNM considère que les collectivités autochtones sont les mieux placées, suivant leurs traditions, leurs pratiques, leurs coutumes ou leurs croyances, pour identifier les sites qui sont fortement associés à leur collectivité en raison de leur utilisation historique, sociale, culturelle, cérémoniale ou traditionnelle.

Le MDNM demandera aux collectivités autochtones de soumettre suffisamment de renseignements pour décrire la nature du site, ses utilisations et son importance pour la collectivité, ainsi que des renseignements sur le processus utilisé pour identifier un site comme étant un site d'importance culturelle pour les Autochtones pour l'application de la *Loi sur les mines*. Le MDNM ne demande pas aux collectivités de produire de nouvelles informations ou études à l'appui de la désignation du site proposé, mais plutôt de se fonder sur les renseignements qu'elles détiennent sur le site et qu'elles peuvent aisément obtenir. Les collectivités pourraient toutefois être tenues de consigner ou de transcrire des histoires ou des témoignages qui n'ont encore jamais été notés. Voici les types de documents qui satisferont généralement aux exigences du MDNM en matière d'information :

- témoignages (écrits ou enregistrés sur support audio ou vidéo) sur les utilisations et l'importance du site recueillis auprès d'aînés, d'utilisateurs des terres ou d'autres détenteurs du savoir de la collectivité;

- transcriptions de l'histoire orale ou d'histoires sur le site identifié;
- rapports ou études sur l'utilisation des terres dans lesquels le site figure;
- documents créés pour d'autres processus (claims, projets cartographiques, études archéologiques, etc.);
- références historiques à l'utilisation et à l'importance du site dans des documents secondaires;
- photographies du site et de ses caractéristiques particulières;
- levés actuels ou historiques du site et de ses caractéristiques;
- autres désignations ou protections accordées au site par un autre ministère ou organisme.

Dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque les documents à l'appui sont peu nombreux, le MDNM peut, à sa seule discrétion, demander la collecte de renseignements supplémentaires, un examen indépendant, des visites du site avec des membres de la collectivité ou autres mesures avant de rendre une décision quant à la soustraction de terrains ou à l'imposition d'une restriction des droits de surface.

VI. PROCESSUS

i) Demande de soustraction

Il s'agira d'un processus de demande qui permettra de s'assurer que le MDNM dispose de suffisamment de renseignements pour rendre une décision relative à la soustraction de terrains à la prospection, au jalonnement, à la vente et à la location à bail. Toute demande doit être faite sur le formulaire approuvé, qui précise les renseignements devant être soumis.

Le MDNM déterminera si les demandes reçues sont complètes et les retournera aux collectivités s'il y manque des renseignements essentiels. Plus précisément, une demande sera jugée incomplète si elle ne contient pas une description géographique ou une délimitation du site (pouvant permettre l'identification du site sur une carte), si elle n'est pas accompagnée des documents appropriés montrant l'appui de la collectivité ou si elle ne comprend pas de renseignements narratifs et descriptifs précis sur la nature du site et le processus utilisé par la collectivité pour identifier ce site.

Si la demande est complète, le MDNM évaluera le contenu de fond des renseignements et des documents à l'appui en tenant compte des critères et des attentes établis dans le *Règlement* et dans cette politique. Le processus de demande se veut aussi efficace que possible sur le plan administratif. Idéalement, lorsqu'un terrain pour lequel une demande de soustraction est déposée cadre pleinement et objectivement avec les critères et les catégories décrits précédemment, la demande

peut être traitée et un arrêté de soustraction déposé dans un délai de 21 jours après réception d'une demande complète. Si des renseignements supplémentaires sont requis ou s'il est nécessaire de poursuivre le dialogue avec la collectivité, le processus peut être plus long. Le MDNM s'efforcera toutefois de traiter la demande le plus rapidement possible.

Réouverture de terrains

Le ministère peut envisager de rouvrir des terrains qui ont été soustraits aux termes du *Règlement de l'Ontario 45/11* et de cette politique, y compris à la demande de la collectivité qui a au départ demandé la soustraction, si la demande est étayée par des documents appropriés et une justification valable voulant que les terrains visés n'aient plus besoin de bénéficier de la protection demandée antérieurement.

ii) *Prise en compte de restrictions des droits de surface*

Une restriction des droits de surface est une mesure de dernier recours. Elle sera utilisée seulement dans des circonstances exceptionnelles, notamment si aucun accord ne peut être conclu sur des mesures volontaires pour protéger une valeur, une caractéristique ou une utilisation, ou si les modalités imposées sur un permis d'exploration sont, à la seule discrétion du ministre, inadéquates.

Il n'y a pas de processus de demande. La nécessité pour le MDNM d'examiner la pertinence d'une restriction des droits de surface comme stipulé au paragraphe 51 (4) découlera plutôt des processus de notification et de consultation entrepris après le jalonnement et l'enregistrement d'un claim, lorsque des activités d'exploration préliminaire sont proposées. Voir le *Règlement de l'Ontario 308/12* et la politique du MDNM : Consultation et arrangements avec les collectivités autochtones concernant l'exploration préliminaire.

Observations des titulaires de claims

Une restriction des droits de surface ne sera considérée que si toutes les autres mesures ont été envisagées pour tenir compte de la valeur ou de l'utilisation identifiée. Le MDN discutera des préoccupations mises de l'avant par les collectivités autochtones et facilitera un dialogue avec le titulaire de claim afin que les deux parties conviennent de mesures pour écarter toute préoccupation. Voir la politique du MDNM : Consultation et arrangements avec les collectivités autochtones concernant l'exploration préliminaire.

Bien qu'il privilégie l'adoption de mesures concertées pour atténuer les préoccupations, le ministère peut également songer à imposer, sur un permis d'exploration, des modalités propres au site qui permettraient d'écarter les préoccupations, avant d'avoir recours à l'imposition d'une restriction des droits de surface.

Si, comme on peut l'envisager dans de rares cas, une restriction des droits de surface est imposée pour un site d'importance culturelle pour les Autochtones, et malgré le dialogue et la consultation qui peuvent déjà avoir eu lieu, le titulaire du claim a le droit de recevoir un avis formel de cette proposition et de présenter ses observations au ministre dans les 30 jours qui suivent la date de l'avis (paragraphe 51 (5)).

Si un titulaire de permis présente des observations faisant opposition à une restriction proposée des droits de surface et que l'objection est fondée, entre autres exemples, sur une remise en question de la véracité du site identifié ou qu'il propose d'autres démarches pour écarter les préoccupations concernant les répercussions sur le site identifié, le MDNM peut demander aux collectivités concernées de fournir des renseignements supplémentaires ou demander la tenue d'un examen indépendant des renseignements soumis à l'appui de l'identification du site. Le MDNM peut aussi encourager ou faciliter un dialogue entre la collectivité et le titulaire de claim, si un tel dialogue n'a pas encore été tenu, afin que les parties au litige discutent de mesures permettant d'atténuer les préoccupations soulevées.

Soustractions sur retour à la Couronne

Si une restriction des droits de surface est imposée, un arrêté de soustraction, dans le polygone approprié, sera déposé simultanément. Ainsi, lorsqu'un claim est retourné à la Couronne, pour quelque motif que ce soit, les parties du claim qui sont assujetties à une restriction seront automatiquement assujetties à un arrêté de soustraction. Les collectivités peuvent demander la réouverture de terrains soustraits. Elles doivent alors étayer leur demande avec des documents appropriés et une justification valable voulant que les terrains n'aient plus besoin de bénéficier de la protection demandée antérieurement.