

LE PROJET DE LOI 79 MODIFIANT LA *LOI SUR LES MINES* : UNE STIMULATION DE L'INDUSTRIE OU UNE PRÉOCCUPATION ADDITIONNELLE ?

MARC DAGENAIIS avec la collaboration de SÉBASTIEN VÉZINA

INTRODUCTION

Actuellement, il est beaucoup question de l'industrie minière québécoise, notamment en raison :

- ▶ de la publication d'une étude portant sur la contribution socio-économique de la « Filière Minérale » au Québec dans le cadre de la Semaine Minière (26 avril au 2 mai), organisée notamment par l'Association minière du Québec et l'Association de l'exploration minière du Québec; copie de l'étude est disponible via les sites internet de ces associations¹;
- ▶ du dévoilement (14 avril) du sondage annuel de l'Institut Fraser mené auprès de 670 dirigeants d'entreprises minières à travers le globe) et consacrant la province de Québec au premier rang mondial à titre de juridiction favorable à l'investissement minier pour la troisième année consécutive²;
- ▶ de la tenue d'audiences publiques (depuis le 12 mai) par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, dans le cadre d'une consultation générale sur le projet de loi n° 79 modifiant la *Loi sur les mines* (le « projet 79 »); plus de détails sur ces travaux sont fournis via le site internet de l'Assemblée nationale³.

On se rappellera que le projet 79 a été adopté le 2 décembre 2009 et s'inscrit dans le cadre de la Stratégie Minérale du Québec, dont les grandes orientations furent publiées en juin 2009⁴.

Au nom d'un client, acteur majeur de l'industrie minière au Québec, nous avons récemment préparé un mémoire au secrétaire

de la commission parlementaire en vue de la consultation publique susmentionnée. Dans ce contexte, nous croyons utile de faire provisoirement le point sur les nouvelles perspectives du contexte réglementaire pour l'industrie minière québécoise.

D'emblée, nous constatons que l'industrie minière est généralement favorable aux orientations de la Stratégie Minérale du Québec ainsi qu'aux objectifs généraux visés par le projet 79 tels qu'exprimés par le ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune lors de son adoption⁵.

Le projet 79 nous semble témoigner d'une volonté de mettre en place un cadre législatif répondant aux préoccupations soulevées par l'électorat. Quant à l'industrie, sa préoccupation principale demeure que ledit cadre puisse être souple et efficace. Or, des intervenants de l'industrie estiment que plusieurs dispositions du projet 79 risquent d'imposer des contraintes additionnelles à l'activité minière sans vraiment permettre l'atteinte des objectifs énoncés.

Il s'avère donc intéressant de suivre l'évolution des travaux de la commission parlementaire et éventuellement constater dans quelle mesure les préoccupations de l'industrie seront considérées. Après avoir brièvement abordé le contexte minier québécois actuel, nous traiterons de certaines dispositions du projet 79 suscitant l'inquiétude au sein de l'industrie et lancerons quelques pistes de réflexion.

CONTEXTE

Il est généralement convenu que l'activité minière s'avère essentielle au développement du Québec par la génération de dizaines de milliers d'emplois dont le salaire moyen surpasse la moyenne de l'ensemble des salaires au Québec; à ceci s'ajoutent l'achat de biens et de services au Québec, l'occupation permanente de grandes parcelles de l'immense territoire québécois et son impact sur la dynamique régionale de même que le développement de savoir-faire exportable à travers le monde.

Vu sous l'angle gouvernemental, le projet 79 s'articule autour des trois axes suivants :

- ▶ création de richesse (axe économique);
- ▶ développement minéral respectueux de l'environnement (axe environnemental);
- ▶ développement minéral associé aux communautés (axe social).

Vu sous l'angle de l'industrie, toute décision d'investissement minier au Québec par toute entreprise est invariablement prise en fonction, non seulement des attributs propres au projet pertinent, mais aussi en tenant compte du contexte réglementaire auquel ce projet sera assujéti et ce, sur une base comparative avec d'autres projets de cette entreprise à travers le monde. En effet, toute entreprise minière fait face aux réalités suivantes :

- ▶ les ressources minérales sont distribuées de façon aléatoire sur le globe et leur découverte implique l'exploration de très grandes superficies à de nombreux endroits sur le globe;

¹ <http://www.amq-inc.com/> et <http://www.aemq.org/>

² <http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/7276.aspx>

³ http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CAPER/consultations/consultation-65_20100317.html

⁴ <http://www.quebecminier.gouv.qc.ca/>

⁵ <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2009/02/c7183.html>

- ▶ les ressources minérales d'un projet n'étant pas renouvelables, la durée de vie de chaque exploitation est donc limitée, ce qui pousse l'entreprise à explorer sur une base permanente;
- ▶ la découverte et la mise en valeur de réserves économiquement rentables exigent de l'entreprise un apport intensif de capitaux avant même qu'elle puisse bénéficier de tout revenu de production;
- ▶ l'éventuel revenu d'exploitation est assujéti à des variations du prix des métaux et des taux de change fluctuants, hors du contrôle de l'entreprise.

À ce jour, le Québec exerce encore un fort pouvoir d'attraction sur l'industrie minière en s'appuyant sur la richesse d'un potentiel minéral diversifié et un cadre réglementaire fiable et propice à l'investissement. Cependant, même si ce pouvoir d'attraction fut confirmé par le sondage de l'Institut Fraser, plusieurs intervenants sont d'avis que le projet 79, s'il entre en vigueur tel que présentement rédigé, conjugué avec la hausse du taux de redevance annoncée dans le cadre du dernier budget, pourrait faire perdre au Québec son premier rang dès l'an prochain.

En somme, dans une industrie où les prix sont fixés par les marchés internationaux des produits de base (*commodities*), la compétitivité d'une entreprise minière dépendra de sa capacité à produire à faible coût.

Or, considérant l'opinion répandue voulant que l'industrie minière québécoise produise à un coût relativement élevé en raison de facteurs connus tels que les coûts de main-d'œuvre, la rigueur du climat, la localisation de sites miniers en région éloignée, etc., le législateur québécois doit donc en tenir compte s'il veut soutenir la capacité concurrentielle de son industrie locale.

EXAMEN DU PROJET 79 ET ANALYSE

Nous ne pouvons traiter ici de toutes les modifications prévues au projet 79 et ce bulletin n'examinera que celles qui ont suscité de nombreuses réactions, en fonction des trois axes susmentionnés.

AXE ÉCONOMIQUE

Le législateur fait valoir que les modifications présentées sous ce thème feront en sorte de stimuler l'exploration minière et aussi d'accroître les connaissances du potentiel minéral du vaste territoire québécois.

Il semble que l'industrie accueille favorablement le second objectif, sachant bien qu'elle pourra éventuellement en bénéficier puisque les travaux d'exploration seront ainsi mieux ciblés. Par contre, d'aucuns s'interrogent quant aux chances raisonnables que les entreprises soient stimulées à explorer davantage sur leurs claims en raison de nouvelles dispositions pouvant susciter des réactions contraires.

Principales modifications

- ▶ **À l'article 65** : obligation pour un titulaire de claim d'aviser le propriétaire ou locataire des droits de surface.
- ▶ **À l'article 72** : déclaration obligatoire au ministre de tous les travaux d'exploration exécutés et pour lesquels une allocation pour exploration ou une allocation additionnelle a été octroyée.
- ▶ **Aux articles 73 et 75** : modifications importantes aux modalités permettant d'effectuer un paiement au lieu des travaux minimaux requis pour renouvellement d'un claim.
- ▶ **À l'article 76** : réduction significative de la superficie sur laquelle les excédents des travaux statutaires reliés à certains titres miniers peuvent être utilisés pour le renouvellement de claims périphériques.
- ▶ **Aux articles 77 (abrogé), 78 et 119** : révocation du droit de tirer des excédents de travaux d'un bail minier ou d'une concession; retrait de la possibilité de procéder à des paiements aux fins de renouvellement.

Notre analyse

Le changement proposé à l'article 65 peut engendrer quelques problèmes pratiques étant donné notamment (sans s'y limiter) que les claims ne correspondent pas aux droits de surface. En outre, seul le titulaire de claim a l'obligation d'aviser alors que d'aucuns estiment que le propriétaire foncier devrait avoir l'obligation réciproque d'aviser le titulaire du droit minier, ce qui serait utile advenant une mutation du droit de surface.

Il semble que l'industrie soit aussi préoccupée par l'exigence de divulgation obligatoire d'information (article 72) car certains renseignements qui découlent de travaux d'exploration d'une entreprise peuvent revêtir une valeur stratégique importante et, par conséquent,

leur divulgation pourrait affecter défavorablement sa position concurrentielle s'ils étaient connus du public. Sans doute l'amendement suggéré dans le projet 79 devrait-il être assorti d'un engagement des autorités de traiter l'information reçue en toute confidentialité pendant une période raisonnable.

Ceci dit, la préoccupation majeure de l'industrie porte sur les nouvelles modalités de renouvellement d'un claim, notamment sur la faculté, restreinte par le projet 79, d'utiliser des excédents de travaux statutaires d'un bail minier ou d'une concession minière, et sur l'impossibilité pour un concessionnaire minier de procéder à des paiements en espèces afin de renouveler un claim. Rappelons que l'objectif de ces modifications proposées consiste à stimuler l'exploration.

D'une part, il n'est pas rare dans l'industrie que des travaux majeurs d'exploration soient effectués sur des claims, mais que l'exploitation du gisement doive être reportée en raison de la situation économique (par exemple, en raison d'un cycle baissier du minerai pertinent). La valeur de ces travaux d'exploration pourrait être perdue si elle ne peut plus être utilisée en raison des contraintes introduites par le projet 79.

D'autre part, à l'égard de tout site minier en exploitation, il n'est pas rare qu'un exploitant suspende l'exploration sur les claims ceinturant ce site (les « **périphériques** ») même s'ils demeurent partie intégrante de sa stratégie puisque l'exploration pourra y être réactivée, le cas échéant, dans le but de prolonger l'exploitation (et les emplois).

La détention de périphériques est une pratique courante de l'industrie et permet à leur titulaire de compter sur l'espace et les accès nécessaires pour éventuellement exploiter tout le potentiel minéral du territoire ceint par les périphériques. C'est à la lumière de ce contexte qu'une réduction de la superficie (article 76) des périphériques pouvant bénéficier des surplus de travaux reliés au site exploité pour fin de renouvellement s'avère particulièrement contraignante.

En effet, l'exploitant qui tient à l'intégrité du territoire couvert par les périphériques, devra vraisemblablement renouveler ses droits sur un plus grand nombre de ces périphériques (c.-à-d. ceux qui ne peuvent plus bénéficier desdits surplus). Cette situation lui imposera une pression supplémentaire sur l'utilisation de capitaux pour la réalisation de travaux sur des périphériques uniquement afin d'en conserver le titre, ce qui aura pour effet de

réduire la possibilité d'investissements pour des travaux servant véritablement à l'acquisition de connaissances sur le potentiel minéral du site principal, d'autant plus que l'exploitation du site principal sollicite déjà des investissements considérables.

C'est également à la lumière de ce contexte qu'une limitation dans le temps de la possibilité d'effectuer un paiement en argent ou d'utiliser des excédents des travaux statutaires, soulève une problématique similaire puisque les périphériques s'avèrent souvent essentiels pour prolonger la durée de vie d'une mine. L'industrie souhaite que le paiement sur la base des excédents corresponde à la durée de vie de la mine plutôt qu'un nombre prédéterminé de périodes de renouvellement.

Finalement, l'abrogation de l'article 77 qui permet à l'exploitant de tirer des excédents de travaux sur un bail minier ou une concession minière, et du second alinéa de l'article 119 qui abroge le droit d'un concessionnaire de procéder à des paiements pour fins de renouvellement, risque aussi d'entraîner la perte de périphériques. Or, le maintien de l'intégralité des périphériques dans le giron de l'exploitant du gisement principal augmente la probabilité que tout prolongement dudit gisement sur ces périphériques soit véritablement exploité puisqu'il est davantage susceptible d'être rentable grâce aux infrastructures (du même exploitant) déjà en place.

En somme, si les préoccupations de l'industrie quant aux contraintes financières additionnelles s'avèrent fondées, il est alors difficile de concevoir en quoi les modifications susmentionnées auront pour effet de stimuler l'exploration et d'augmenter la connaissance du potentiel minéral du territoire québécois.

AXE SOCIAL

Principales modifications

À l'article 101 : l'obtention d'un bail minier ou d'une concession minière est assujettie à l'approbation préalable d'un plan de réaménagement et de restauration et à la tenue préalable d'une consultation publique dans la région concernée. Aussi, le bail minier peut être assorti de conditions pour éviter des conflits possibles d'usage du territoire ou prendre en considération les commentaires reçus lors de la consultation.

Aux articles 140 et 142 (ajout 140.1, 142.0.1 et 142.0.2) : pour un « motif d'intérêt public », le ministre peut refuser une demande de bail pour les substances minérales de surface (« sms ») ou mettre fin à un bail visant les sms (moyennant indemnité).

À l'article 304 : ajouts de dispositions relatives au pouvoir du ministre de soustraire certains territoires de l'activité minière ou d'y restreindre celle-ci.

Notre analyse

L'industrie comprend les objectifs gouvernementaux (i) visant une planification régionale des usages d'un territoire donné (et soustraire toute portion de celui-ci de l'activité minière), et (ii) d'associer davantage les milieux régionaux au développement minier.

Par expérience, l'industrie demeure cependant préoccupée devant l'absence de directives et mécanismes d'encadrement clairs. Il est connu qu'une consultation puisse perdre de vue son objectif premier lorsque plusieurs groupes bien organisés utilisent un projet donné comme maillon d'une stratégie globale. Il semble par ailleurs que cette proposition de tenir une consultation publique pour tout projet minier constitue un précédent unique au Québec, notamment en regard des autres secteurs industriels.

Plus particulièrement, l'industrie estime qu'une consultation publique lors de l'émission d'un bail minier survient à un stade précoce dans le processus de mise en valeur d'un projet minier puisqu'à ce stade il est possible que le projet n'ait pas encore fait l'objet d'une étude de faisabilité (laquelle s'avère un préalable à toute décision de mise en production commerciale). Il semble que cette consultation aurait avantage à s'inscrire dans le cadre d'une demande de certificat d'autorisation ou du dépôt d'un avis de projet.

L'industrie reconnaît que l'acceptation sociale de tout projet d'envergure s'avère incontournable et ne conteste pas la tenue de consultations lorsqu'elles permettent d'améliorer un projet minier et son intégration sociale. Toutefois, une consultation ne devrait pas mener à la suspension ou à l'abolition du droit d'exploiter une mine à l'intérieur de territoires autorisés lorsque les critères et conditions techniques, sociales et environnementales sont satisfaits.

L'introduction de nouvelles dispositions permettant au ministre de refuser un bail visant les sms ou y mettre fin au nom de l'« intérêt public » préoccupe l'industrie qui

souhaiterait voir cette notion d'« intérêt public » explicitée dans le projet 79 et la faculté du ministre de l'invoquer, rigoureusement encadrée.

De l'avis de l'industrie, l'article 304 est pourtant déjà bien étoffé quant à la latitude des autorités de gérer les usages multiples d'un territoire donné et plus particulièrement quant à sa faculté de soustraire des pans de celui-ci de l'activité minière. L'industrie souhaite par ailleurs la reconnaissance de droits acquis pour les titres miniers déjà détenus.

AXE ENVIRONNEMENTAL

Le projet 79 contient diverses dispositions concernant les mesures de protection, de réaménagement et de restauration de site. L'industrie minière est consciente de sa responsabilité à l'égard d'un développement respectueux de l'environnement et partage sans réserve la volonté du gouvernement de s'assurer que les montants requis pour fins de réaménagement et restauration, et versés sous formes de garanties financières, soient disponibles et suffisants.

L'industrie estime qu'il importe tout autant de s'assurer que les sommes exigibles et les modalités de versement n'exercent pas une pression significative sur la capacité d'investissement de l'exploitant, d'où l'importance d'un échéancier de versements adapté à la réalité de l'exploitant et d'une diversification possible des formes de garanties financières, à la fois sécuritaires pour l'État québécois et pour l'exploitant.

Principales modifications

- À l'article 232.4 : obligation de fournir une garantie financière.
- À l'article 232.4.1 : précisions quant au montant de la garantie financière à verser et la portée de celle-ci.
- À l'article 232.4.2 : précisions quant à l'échéancier de versement de la garantie financière pour les activités d'exploration.
- À l'article 232.4.3 : précisions quant à la garantie requise, soit 100 % des coûts prévus (auparavant 70 %) et resserrement de l'échéancier actuel de versements pour le ramener sur une période de 5 ans (versement dès la première année).
- À l'article 232.10 : conditions d'obtention du certificat de libération des obligations de réaménagement et de restauration.

Notre analyse

L'industrie est surtout préoccupée par le resserrement de l'échéancier de versement des garanties financières et constate l'absence de mention portant sur une possible diversification des formes de garanties financières sécuritaires.

Les dispositions proposées de l'article 232.4.3 ramène sur cinq ans le versement total des sommes permettant de constituer la garantie financière requise. Cette disposition semble heurter deux réalités : d'une part, les premières années d'exploitation constituent une période critique au cours de laquelle l'exploitant rencontre un besoin intensif de capitaux alors que les revenus tirés de l'exploitation sont loin d'être optimaux; d'autre part, certaines exploitations sont susceptibles de se poursuivre sur plusieurs dizaines d'années.

L'industrie ne s'oppose pas à l'exigence des garanties financières adéquates afin d'assurer la restauration des sites miniers, mais estime qu'une période de cinq ans pour constituer ces garanties a pour effet d'immobiliser des capitaux importants qui pourraient être autrement investis en travaux de mise en valeur, ladite période devrait plutôt tenir compte de la durée de vie prévue de l'exploitation de cette mine.

Par ailleurs, bien que l'article 232.10.2 permette au ministre de relever toute personne de ses obligations et de lui délivrer un certificat qui en atteste lorsqu'il consent à ce qu'un tiers assume ses obligations, il semble que le projet 79 aurait avantage à encadrer le transfert de responsabilité de restauration lors d'un transfert de titres miniers. Enfin, l'industrie souhaite davantage de précisions quant aux critères ou aux balises utilisés par le ministère afin de déterminer qu'un territoire ayant fait l'objet d'activités minières ne présente plus de risques pour l'environnement.

RECOMMANDATIONS PROBABLES DE L'INDUSTRIE

En guise de récapitulation, nous comprenons que plusieurs intervenants de l'industrie ont exprimé le souhait de se faire entendre en commission parlementaire afin de faire valoir leur position à l'égard du projet 79. On doit raisonnablement s'attendre à la formulation de plusieurs recommandations parmi lesquelles devraient figurer ce qui suit (liste non exhaustive).

- Maintenir intégralement (i) l'option d'effectuer un paiement au lieu des travaux minimaux requis pour le renouvellement de claims, (ii) la superficie admissible sur laquelle les excédents de travaux peuvent être utilisés et (iii) la possibilité de tirer des excédents de travaux d'un bail minier ou d'une concession minière.
- À l'égard de tout site minier en exploitation, prévoir la possibilité de paiement à toutes les périodes de renouvellement de chacun des périphériques pour l'entière durée de vie de la mine.
- Le processus de consultation publique devrait préférablement survenir lors des étapes de consultation déjà prévues aux processus d'obtention des diverses autorisations requises lorsque l'avancement des études permet de bien définir le projet minier en question.
- Préciser les modalités relatives à toute consultation publique et baliser la notion d'intérêt public.
- Favoriser une analyse des cohabitations possibles de divers usages d'un territoire donné **avant** de refuser ou mettre fin à un bail minier.
- Adopter un calendrier de versements pour fins de constitution de la garantie financière qui soit davantage basé sur la durée de vie estimée de la mine.
- Pour toute exploitation de longue durée, la garantie financière devrait pouvoir fonctionner de façon similaire à un régime de retraite, notamment quant à l'emploi d'un mécanisme de capitalisation adéquat et un indice de solvabilité déterminé par un tiers indépendant.

- Préciser le rattachement de l'obligation « réaménagement et restauration » à l'actif lors d'un transfert de propriété. Par ailleurs, préciser les critères ou balises utilisés par le ministre pour octroyer une libération.

CONCLUSION

Le gouvernement doit maintenir l'équilibre parfois précaire entre une politique qui réponde aux préoccupations du public (dont une portion non négligeable conserve une perception négative de l'industrie) et une politique permettant de soutenir l'industrie minière qui est, de façon générale, déjà proactive dans sa gestion des aspects environnementaux et sociaux. Ce faisant, il doit également prendre en considération la réalité de l'industrie minière québécoise, laquelle fait face à une sérieuse concurrence sur le plan mondial.

Il est à souhaiter que les travaux de la commission puissent engendrer un dialogue entre le gouvernement et l'industrie menant au maintien de l'apport de l'industrie minière au développement du Québec et d'un contexte règlementaire soucieux de l'environnement et des communautés tout en demeurant propice à l'investissement minier en sol québécois.

MARC DAGENAIS

514 877-2995 mdagenais@lavery.ca

SÉBASTIEN VÉZINA

514 877-2964 svezina@lavery.ca

VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC LES MEMBRES SUIVANTS DU GROUPE DROIT MINIER POUR TOUTE QUESTION RELATIVE À CE BULLETIN

JOSIANNE BEAUDRY 514 877-2998 jbeaudry@lavery.ca
 ANN BIGUÉ, Ad. E. 514 878-5517 abigue@lavery.ca
 YVAN BIRON 514 877-2910 ybiron@lavery.ca
 MICHEL BLOUIN 514 877-3041 jblouin@lavery.ca
 RENÉ BRANCHAUD 514 877-3040 rbranchaud@lavery.ca
 MELANIE CHARTRAND 514 877-5663 mchartrand@lavery.ca
 MARC DAGENAIS 514 877-2995 mdagenais@lavery.ca
 PIERRE DENIS 514 877-2908 pdenis@lavery.ca
 BENJAMIN DAVID GROSS 514 877-2983 bgross@lavery.ca
 BENOIT MALLETTE 514 877-2920 bmallette@lavery.ca
 BENOIT MOREL 514 877-5590 bmorel@lavery.ca
 PHILIP NOLAN 514 877-2914 pnolan@lavery.ca
 FRÉDÉRIC PAGÉ 514 877-3095 fpage@lavery.ca
 DAVID PINEAULT 514 877-3048 dpineault@lavery.ca
 CARL M. RAVINSKY 514 878-5594 cravinsky@lavery.ca
 MICHEL SERVANT 514 877-2915 mservant@lavery.ca
 JEAN TESSIER 514 877-2907 jtessier@lavery.ca
 SÉBASTIEN VÉZINA 514 877-2964 svezina@lavery.ca

ABONNEMENT VOUS POUVEZ VOUS ABONNER, VOUS DÉABONNER OU MODIFIER VOTRE PROFIL EN VISITANT LA SECTION PUBLICATIONS DE NOTRE SITE INTERNET lavery.ca OU EN COMMUNIQUANT AVEC CAROLE GENEST AU 514 877-3071.

► lavery.ca

© Tous droits réservés 2010 ► LAVERY, DE BILLY, S.E.N.C.R.L. ► AVOCATS

Ce bulletin destiné à notre clientèle fournit des commentaires généraux sur les développements récents du droit.

Les textes ne constituent pas un avis juridique. Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi des informations qui y sont contenues.

MONTRÉAL QUÉBEC OTTAWA