Rapport du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles sur la mise en œuvre de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière et sur l'opportunité de la modifier

Octobre 2020

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Votre gouvernement

Québec

Remerciements

Nous remercions l'Autorité des marchés financiers dont l'expertise a été essentielle à la préparation de ce document.

Réalisation

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles en collaboration avec l'Autorité des marchés financiers
Direction générale de la gestion du milieu minier
Direction des affaires minières et de la coordination
5700, 4e Avenue Ouest, bureau C-320
Québec (Québec) G1H 6R1
Téléphone : 1 866 248-6936
Télécopieur : 418 644-6513
Courriel : services.mines@mern.gouv.qc.ca

Diffusion

Cette publication est accessible en ligne uniquement à l'adresse :
À venir.

© Gouvernement du Québec
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (10 pts)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2020 (10 pts)

ISBN XXX-X-XXX-XXXXX-X (imprimé)
ISBN XXX-X-XXX-XXXXX-X (PDF)
No publication : 2019-XXXX (si le document doit être envoyé à l'entrepôt, demander le numéro de publication auprès de la Direction des communications)

Mot du ministre

C’est avec fierté que je dépose le présent rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière et sur l’opportunité de la modifier.

Il s’agit du premier rapport de cette nature. Il couvre la période s’échelonnant du 21 octobre 2015, date d’entrée en vigueur de la loi, au 31 mars 2020.

Ce rapport fait état des divers instruments développés par le ministère de l’Énergie et des Ressources naturelles et l’Autorité des marchés financiers pour en assurer la mise en œuvre et atteindre les objectifs visés. Il présente un bilan des déclarations transmises à l’Autorité des marchés financiers et des constats quant à l’opportunité de modifier la loi.

À titre de ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles, le travail accompli dans le cadre de cette nouvelle loi me procure une grande satisfaction : les mesures déployées à cet égard favorisent en effet une transparence accrue, essentielle à la confiance du public, ainsi que l’acceptabilité sociale des projets de mise en valeur de nos ressources minières, pétrolières et gazières.

C’est avec une conviction renouvelée que je réitère ma volonté de développer les ressources naturelles et énergétiques de notre territoire afin de poursuivre le développement économique du Québec, dans une perspective de développement durable, de transparence et de respect des préoccupations et des besoins des Québécois et Québécoises.

Jonatan Julien

Ministre de l’Énergie et des Ressources naturelles

Table des matières

Mot du ministre II
Table des matières III
Introduction 1
Contexte 2
Initiatives internationales en matière de transparence dans les industries extractives 2
Initiatives fédérales 2
Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière 2
Mise en œuvre de la Loi 4
Instruments de mise en œuvre 4
Règlement d'application de la Loi 4
Entente Ressources naturelles Canada — Gouvernement du Québec — Autorité des marchés financiers 4
Lignes directrices relatives à l'application de la Loi 5
Cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires 5
Arrêté ministériel concernant le contenu obligatoire du rapport d'activité de l'Autorité 5
Administration de la loi 6
Compte rendu des statistiques annuelles et constatations 6
Statistiques sur le nombre de déclarations fournies 6
Valeurs totales et moyennes des paiements déclarés au Québec, au Canada et à l'étranger 7
Compte rendu des activités adminIstratives associées à l'application de la loi 8
Avis de non-conformité et sanctions administratives et pécuniaires 8
Poursuites pénales 8
Analyse de l'opportunité de modifier la Loi 9
Conclusion 11

Introduction

Ce rapport est présenté au gouvernement, conformément à l'article 51 de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière (ci-après la Loi) (chapitre M-11.5) qui impose que le ministre responsable de son application doive, au plus tard le 21 octobre 2020, et par la suite tous les cinq ans, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Loi et sur l'opportunité de la modifier.

La Loi vise à instaurer des mesures de transparence quant aux paiements en espèces ou en nature consentis par les entreprises minières, pétrolières et gazières. Elle vise à décourager et à détecter la corruption ainsi qu'à favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'exploration et d'exploitation de ressources naturelles.

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable de l'application de la Loi.

L'Autorité des marchés financiers (ci-après l'Autorité) est responsable de son administration.

Contexte

INITIATIVES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Les mesures adoptées par les États en matière de transparence dans les industries minières, pétrolières et gazières tirent leurs origines de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). L'ITIE est une initiative d'envergure mondiale lancée en 2003. Elle vise à promouvoir et à soutenir une meilleure gouvernance dans les pays pourvus de ressources naturelles, au moyen de la publication et de la vérification intégrale des paiements effectués par les entreprises et des recettes publiques provenant de l'exploitation des ressources pétrolières, gazières et minières[1].

Fondée sur le principe selon lequel les ressources naturelles d'un pays appartiennent à ses citoyens, la Norme ITIE vise à favoriser la gestion ouverte et responsable des ressources pétrolières, gazières et minières. L'ITIE « exige la divulgation des informations tout au long de la chaîne de valeur du secteur extractif, de l'octroi d'une licence à l'extraction, et jusqu'au circuit qu'empruntent les revenus pour parvenir aux autorités ainsi que leur contribution à l'économie et à la société dans son ensemble. Ce faisant, l'ITIE renforce la gouvernance des organismes publics et des entreprises, elle encourage la gestion transparente et responsable des ressources naturelles, et elle fournit des données qui informent le débat et les réformes dans le secteur extractif[2]. » Elle se veut la norme mondiale en cette matière. Cinquante-quatre pays mettent en œuvre la Norme ITIE, dont le Canada, les États-Unis, une vaste majorité de pays européens, l'Australie ainsi des pays d'Afrique, d'Asie et des Amériques[3].

INITIATIVES FÉDÉRALES

Le premier ministre du Canada s'est engagé, lors de la rencontre du G8 en juin 2013, à établir au plus tard en juin 2015 des normes de déclaration obligatoire pour les sociétés minières, gazières et pétrolières dans le but d'accroître la reddition de comptes de ces sociétés relativement aux paiements qu'elles font aux différents ordres de gouvernement au Canada et à l'étranger.

La Loi visant à mettre en œuvre les engagements internationaux du Canada en matière de lutte contre la corruption par l'imposition de mesures applicables au secteur extractif (Loi fédérale) a été sanctionnée le 16 décembre 2014.

Les normes prescrites dans la Loi fédérale sont harmonisées avec celles des autres pays du G8, en particulier avec les exigences de déclaration de la Security Exchange Commission et la Directive sur la transparence de l'Union européenne.

LOI SUR LES MESURES DE TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES MINIÈRE, PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE

Le gouvernement fédéral a consulté les provinces au printemps 2014 sur la base de discussions engagées au cours de l'année précédente avec les associations minières et les commissions de valeurs

[1] http://documents1.worldbank.org/curated/en/267131468193772303/pdf/73831-FRENCH-EITI-PUBLIC.pdf
[2] https://eiti.org/files/documents/eiti_factsheet_fr_08.2020.pdf
[3] Idem.

mobilières, au sein du Groupe de travail sur la transparence dans les industries extractives, et a indiqué qu'il était ouvert à ce que les provinces canadiennes adoptent des normes équivalentes. La Loi fédérale prévoit d'ailleurs que le ministre fédéral peut établir que les exigences d'une autre autorité compétente constituent un substitut acceptable. Seul le Québec a alors manifesté son intention d'adopter de telles normes.

Le ministre québécois de l'Énergie et des Ressources naturelles a déclaré, lors de la Conférence des ministres de l'Énergie et des Mines tenue en août 2014, que le gouvernement du Québec adopterait son propre projet de loi sur la transparence. Des dispositions sur la transparence avaient déjà été adoptées dans la Loi modifiant la Loi sur les mines (2013, chapitre 32) en décembre 2013.

La Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière est entrée en vigueur le 21 octobre 2015.

Comme l'indique son article 1, la Loi a pour objet d'instaurer des mesures de transparence quant aux paiements en espèces ou en nature consentis par les entreprises minières, pétrolières et gazières. Elle vise à décourager et à détecter la corruption, ainsi qu'à favoriser l'acceptabilité sociale des projets d'exploration et d'exploitation de ressources naturelles.

Les entreprises assujetties sont celles qui exercent des activités d'exploration ou d'exploitation de substances minérales ou d'hydrocarbures, pourvu que :

- leurs titres soient inscrits à la cote d'une bourse de valeurs canadienne et que leur siège soit situé au Québec;
- lorsqu'il s'agit d'entreprises dont les titres sont inscrits à la cote d'une bourse de valeurs canadienne et dont le siège n'est pas situé au Québec ou d'entreprises privées, elles possèdent un établissement au Québec, y exercent des activités ou y possèdent des actifs.

Ces entreprises doivent produire des déclarations si, selon leurs états financiers consolidés, elles atteignent ou dépassent deux des trois seuils suivants : 20 millions de dollars en actifs, 40 millions de dollars de revenus annuels ou une moyenne de 250 employés. La Loi prévoit des modalités d'application relatives aux maisons mères et à leurs filiales.

Les entreprises assujetties sont tenues de déclarer à l'Autorité les paiements en espèces ou en nature qu'elles font aux différents ordres de gouvernements, organismes gouvernementaux, à leurs mandataires, à une municipalité ou à une communauté autochtone pour chacun de leurs projets. Les renseignements obtenus dans le cadre de l'application de la Loi sont rendus publics. Les paiements effectués aux communautés autochtones après la période transitoire de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Loi fédérale, soit le 1er juin 2017, doivent être déclarés.

Les paiements visés par la Loi sont ceux de 100 000 $ ou plus versés à un même bénéficiaire, que ces paiements soient uniques ou cumulés au cours d'un même exercice financier. Il s'agit du même seuil que celui prévu par la Loi fédérale. Les paiements en espèces ou en nature devant faire l'objet d'une déclaration sont les suivants :

- taxes et impôts, à l'exclusion des taxes à la consommation et de l'impôt sur le revenu des particuliers;
- redevances;
- frais, notamment les frais de location, droits d'accès, frais de nature réglementaire, frais ou autre contrepartie relatifs à une licence, à un permis ou à une concession;
- droits associés à la production, tels que les droits fixés en pourcentage de la production;
- primes, telles que les primes de signatures ou les primes associées à la découverte d'un gisement ou à la production;
- dividendes versés en lieu et place de droits de production ou de redevances;
- paiements pour la construction et l'amélioration des infrastructures.

Bien que la Loi soit entrée en vigueur en octobre 2015, une mesure transitoire du règlement d'application de la Loi a accordé aux assujettis un délai pour produire leurs déclarations, soit au plus tard le 31 décembre 2017 (voir ci-dessous la section sur le règlement d'application de la Loi).

Mise en œuvre de la Loi

Cette section présente les divers instruments élaborés pour assurer la mise en œuvre de la Loi ainsi qu'un bilan de son administration par l'Autorité.

INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE

RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA LOI

Le Règlement d'application de la Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière (ci-après Le Règlement) est entré en vigueur le 3 août 2017. Il prévoit, entre autres, la forme de la déclaration annuelle des paiements, les modalités de transmission de la déclaration ainsi que la liste des autorités dont les exigences sont reconnues comme un substitut acceptable.

Le Règlement prévoit que les entreprises assujetties, dont l'exercice financier s'est amorcé du 22 octobre 2015 au 31 juillet 2016, avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour transmettre leur déclaration. Pour les années subséquentes, elles devaient déposer leur déclaration au plus tard 150 jours après la fin de leur exercice financier.

Le Règlement prévoit que les entreprises assujetties doivent déposer leur déclaration dans le Système électronique de données, d'analyse et de recherche (SEDAR). Ce site est accessible au public gratuitement.

ENTENTE RESSOURCES NATURELLES CANADA — GOUVERNEMENT DU QUÉBEC — AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

En 2017, le gouvernement du Québec, l'Autorité des marchés financiers et Ressources naturelles Canada ont conclu une entente de principe concernant la coopération, la consultation et l'échange de renseignements relatifs aux mesures de transparence prévues par la Loi et la Loi fédérale.

Cette entente vise à permettre aux parties de coopérer à l'application de la Loi fédérale et de la Loi et d'atteindre notamment les objectifs suivants :

i) faire en sorte que les communications et l'échange d'information entre elles soient cohérents et transparents;
ii) tirer parti de leurs perspectives, expertise et expérience respectives pour exercer une surveillance complète et efficace;
iii) optimiser l'efficience de la surveillance des entités et des assujettis visés par les lois tout en réduisant l'éventuel fardeau de se conformer aux exigences de plusieurs autorités de réglementation.

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'APPLICATION DE LA LOI

Les lignes directrices relatives à l'application de la Loi servent à guider les entreprises assujetties relativement à la déclaration annuelle qu'elles doivent fournir à l'Autorité en vertu de la Loi. Elles ont été établies par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), en collaboration avec l'Autorité. Elles ont été rendues publiques le 11 décembre 2017 sur le site Web du MERN ainsi que sur le site de l'Autorité. Une version anglaise a été rendue publique le mois suivant.

Les lignes directrices fournissent, par exemple, des explications et des précisions sur les critères d'assujettissement à la Loi, les catégories de paiement à déclarer, la définition de bénéficiaire des paiements, la méthode de comptabilisation des paiements, etc. Elles contiennent aussi des renseignements techniques relatifs à l'utilisation de SEDAR.

Les lignes directrices ne constituent pas un texte réglementaire. Elles sont un outil d'accompagnement et d'expression des attentes du gouvernement du Québec envers les entreprises assujetties. Elles doivent donc être lues de concert avec la Loi et le Règlement.

CADRE GÉNÉRAL D'APPLICATION DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES

L'article 20 de la Loi permet à l'Autorité d'imposer des sanctions administratives pécuniaires (SAP) à tout assujetti qui fait défaut de respecter la Loi ou ses règlements. Cette disposition exige que l'Autorité élabore et rende public un cadre général d'application (cadre général) des SAP associé à l'exercice d'une poursuite pénale. Le cadre général a été rendu public le 2 mars 2018 sur le site Web du MERN ainsi que sur le site de l'Autorité.

Le cadre général précise les orientations et les critères généraux guidant l'application du régime de SAP. Toutefois, la décision d'imposer une sanction administrative pécuniaire relève de la discrétion des personnes désignées au sein de l'Autorité.

Le cadre général a aussi pour objectifs de favoriser l'équité, la cohérence et l'uniformité dans le traitement des manquements à la Loi ou à ses règlements, ainsi que d'informer les assujettis et la population de ces orientations et de ces critères généraux.

ARRÊTÉ MINISTÉRIEL CONCERNANT LE CONTENU OBLIGATOIRE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ

L'article 16 de la Loi impose que, au plus tard le 31 juillet de chaque année, l'Autorité doit, pour l'exercice précédent, transmettre au ministre un rapport de ses activités relatives à l'administration de la Loi. Le rapport doit contenir tous les renseignements exigés par le ministre.

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles et le ministre délégué aux Mines ont fixé le contenu obligatoire du rapport d'activité de l'Autorité dans l'arrêté ministériel numéro AM-2016-013, publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 31 août 2016.

L'arrêté prévoit que le rapport d'activité doit contenir, entre autres, les renseignements suivants : nombre de déclarations fournies, valeurs totales et moyennes des paiements déclarés au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger, nombre d'avis de non-conformité, données sur les sanctions administratives pécuniaires et les poursuites pénales, etc.

ADMINISTRATION DE LA LOI

Les principales activités que l'Autorité a réalisées dans le cadre de son mandat d'administration de la Loi depuis sont les suivantes :

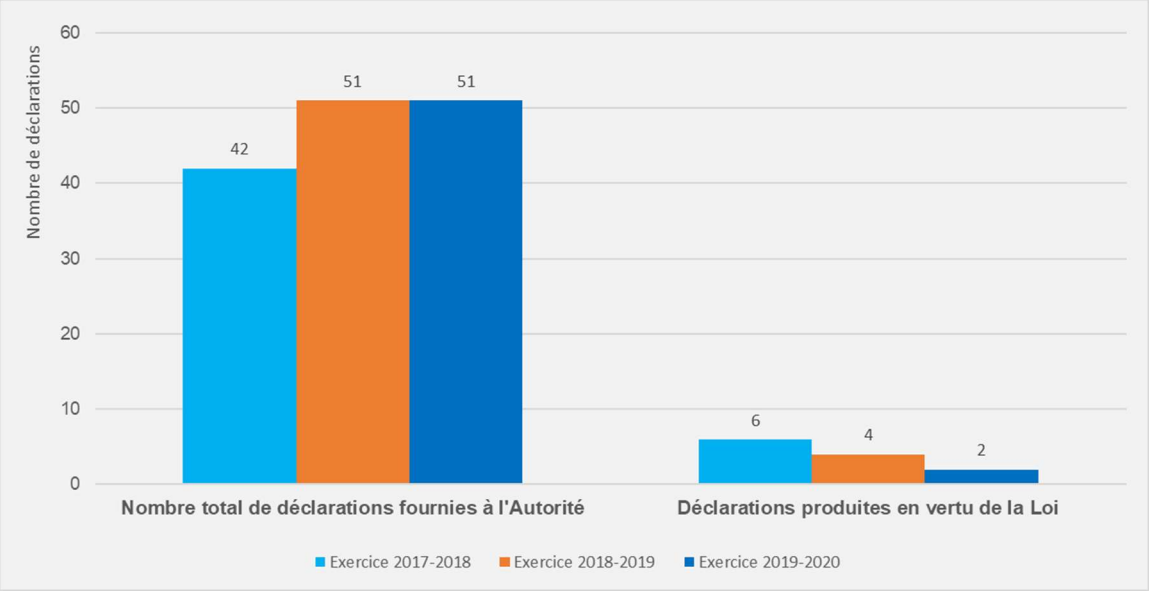
- participation à l'élaboration du projet de Règlement;
- rédaction des lignes directrices relatives à l'application de la Loi, en collaboration avec le MERN;
- élaboration du cadre général d'application des sanctions administratives pécuniaires, en collaboration avec le MERN;
- adoption de mesures nécessaires à l'accomplissement de son mandat, notamment :
    - l'établissement d'une liste préliminaire d'entreprises pouvant être assujetties à la Loi;
    - la modification du Système électronique de données, d'analyse et de recherche afin de permettre aux assujettis de transmettre leurs déclarations par voie électronique;
    - le développement d'un cadre de surveillance interne et de vigie visant à vérifier la conformité aux exigences de la Loi.
- communications par écrit avec les entreprises susceptibles d'être assujetties à la Loi pour les informer des nouvelles obligations et les sensibiliser à l'importance du respect de celles-ci;
- création d'une nouvelle section « Transparence — Mines, pétrole et gaz » sur le site Web de l'Autorité qui contient des renseignements généraux ainsi qu'un hyperlien vers la Loi et la réglementation;
- création d'un registre de déclarations sur son site Web;
- collaboration en continu avec le gouvernement du Canada et conclusion d'une entente d'échange de renseignements et de coopération pour faciliter la mise en œuvre des lois fédérale et provinciale;
- production pour le ministre de quatre rapports de ses activités relatives à l'administration de la Loi, couvrant les exercices 2016-2017 à 2019-2020.

COMPTE RENDU DES STATISTIQUES ANNUELLES ET CONSTATATIONS

Comme mentionné précédemment, le Règlement est entré en vigueur le 3 août 2017 et a prescrit une mesure transitoire de sorte qu'une déclaration exigée en vertu de la Loi pour l'exercice d'un assujetti amorcé du 22 octobre 2015 au 31 juillet 2016 devait être fournie au plus tard le 31 décembre 2017. Ainsi, l'Autorité n'a commencé la compilation de données qu'après l'échéance de la date prescrite du 31 décembre 2017, soit à compter du 1er janvier 2018.

Statistiques sur le nombre de déclarations fournies

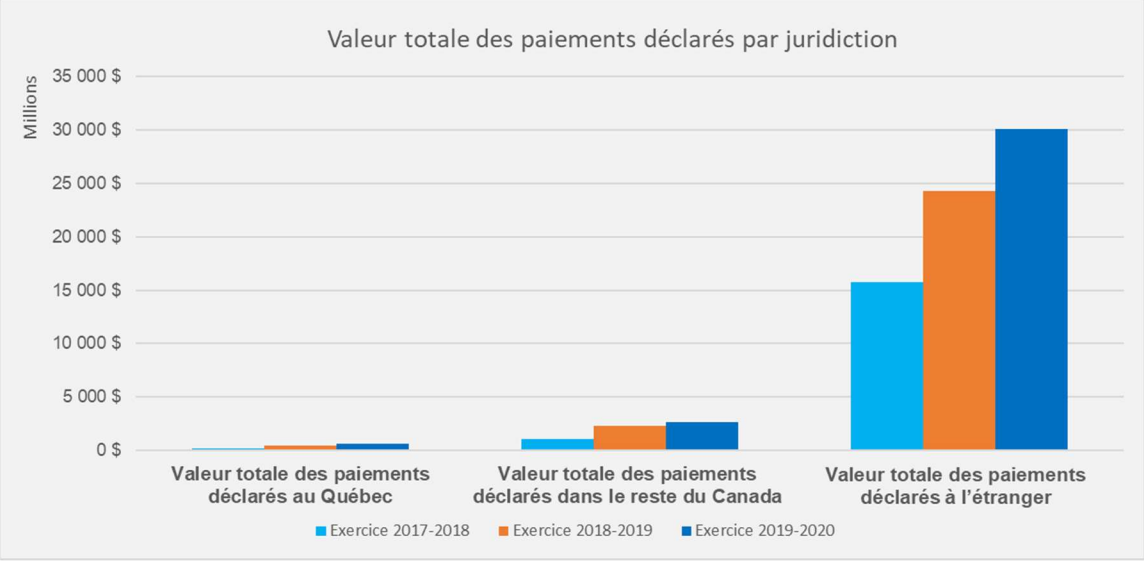
Au cours des exercices 2017-2018 à 2019-2020, l'Autorité a reçu 144 déclarations au total, soit une moyenne de 48 déclarations par exercice. L'Autorité constate que 132 déclarations (91 %) ont été produites selon les règles de substitution permettant aux assujettis à la Loi de fournir à l'Autorité exactement le même rapport que ceux fournis en vertu de la Loi fédérale, ou conformément aux exigences d'une autre autorité compétente reconnue par le Règlement. Seulement 12 déclarations (9 %) ont été produites selon le format prescrit par la Loi. Ce nombre a diminué au cours de chaque exercice et n'a été que de deux en 2019-2020. La répartition du nombre de déclarations reçues est illustrée dans le tableau qui suit.



Le nombre de déclarations provenant d'un assujetti dont les titres sont inscrits à la cote d'une bourse canadienne et dont le siège est au Québec est de 9 en 2017-2018, de 10 en 2018-2019 et de 14 en 2019-2020.

Valeurs totales et moyennes des paiements déclarés au Québec, au Canada et à l'étranger

La valeur totale de paiements déclarés au Québec, dans le reste du Canada et à l'étranger a progressé durant chaque exercice : 17 milliards de dollars pour l'exercice 2017-2018, 27 milliards de dollars pour l'exercice 2018-2019 et 33 milliards de dollars pour l'exercice 2019-2020.



La valeur détaillée de ces montants est présentée dans le tableau ci-dessous :

Valeurs totales et moyennes des paiements par juridiction (en millions)	Exercice 2017-2018	Exercice 2018-2019	Exercice 2019-2020
Valeur totale des paiements déclarés au Québec	179 110 000 $	403 239 000 $	603 932 524 $
Valeur totale des paiements déclarés dans le reste du Canada	1 093 076 000 $	2 260 284 000 $	2 666 488 871 $
Valeur totale des paiements déclarés à l'étranger	15 781 382 000 $	24 290 161 000 $	30 068 027 373 $
Valeur moyenne des paiements déclarés au Québec	2 132 000 $	4 115 000 $	4 681 647 $
Valeur moyenne des paiements déclarés dans le reste du Canada	4 156 000 $	11 301 000 $	8 546 439 $
Valeur moyenne des paiements déclarés à l'étranger	50 581 000 $	89 632 000 $	60 499 049 $

L'Autorité constate que la majorité des paiements, tant au Québec, dans le reste du Canada qu'à l'étranger, sont déclarés dans les catégories « taxes et impôts », « redevances » et « droits de production », tel que cela est présenté dans le tableau ci-dessous :

Valeur totale des paiements déclarés par catégorie (en millions)	Exercice 2017-2018	Exercice 2018-2019	Exercice 2019-2020
Taxes et impôts	8 237 $	16 121 $	20 887 $
Redevances	6 414 $	7 924 $	9 893 $
Frais	578 $	632 $	692 $
Droits production	1 610 $	2 028 $	1 297 $
Dividendes	18 $	27 $	33 $
Primes	65 $	88 $	321 $
Infrastructures	132 $	133 $	217 $
Total	**17 054 $**	**26 954 $**	**33 338 $**

COMPTE RENDU DES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES ASSOCIÉES À L'APPLICATION DE LA LOI

Avis de non-conformité et sanctions administratives et pécuniaires

En juillet 2019, avec l'accord du MERN, l'Autorité a adopté une position administrative en vertu de laquelle aucune sanction administrative pécuniaire n'a été imposée relativement aux déclarations fournies en retard au cours de la période du 1er avril 2018 au 31 mars 2019, période constituant la première année d'application de la Loi. L'Autorité et le MERN ont pris cette décision en considérant l'entrée en vigueur récente de l'obligation de fournir une déclaration en vertu de la Loi et en considérant le montant potentiellement élevé des SAP. Il apparaissait préférable de privilégier une approche de sensibilisation et d'accompagnement durant la première année d'application de la Loi. Cette position administrative a fait que 10 assujettis ayant fourni une déclaration en retard n'ont pas été sanctionnés. Ces derniers ont cependant reçu de l'Autorité une lettre les avisant du manquement et indiquant le montant de la SAP que l'Autorité aurait pu imposer.

Au cours de la période du 1er avril 2019 au 31 mars 2020, l'Autorité a transmis quatre avis de non-conformité à quatre assujettis à la Loi pour avoir transmis leurs déclarations en retard. Les montants des SAP étaient toutefois très élevés et, considérant l'effet notable de l'imposition d'une telle sanction sur les assujettis, l'Autorité a convenu avec le MERN qu'il était préférable de continuer à privilégier une approche de sensibilisation et d'accompagnement plutôt que d'imposer des SAP.

En conclusion, pour l'heure, aucune SAP n'a été imposée par l'Autorité en vertu de la Loi.

Poursuites pénales

Aucune poursuite pénale n'a été intentée en vertu de la Loi depuis son entrée en vigueur, l'Autorité n'ayant constaté aucun manquement à la Loi (par exemple une déclaration fausse ou trompeuse) qui aurait pu constituer une infraction pénale.

Analyse de l’opportunité de modifier la Loi

Après quelques années d’application de la Loi, certaines constatations se dégagent relativement aux lacunes de la Loi et à l’opportunité de la modifier.

1. Le dédoublement d’obligations pour les entreprises assujetties

Les entreprises assujetties à la Loi sont nécessairement également assujetties à la Loi fédérale, compte tenu de leurs critères d’assujettissement semblables. La Loi n’a donc pas pour effet d’étendre les mesures de transparence à des entreprises qui auraient autrement été exclues de l’application de la Loi fédérale, mais plutôt d’imposer aux entreprises assujetties à la Loi un dédoublement d’obligations.

En effet, les entreprises assujetties à la Loi doivent fournir une déclaration en vertu de la Loi fédérale, mais aussi une déclaration contenant exactement les mêmes renseignements à l’Autorité (la Loi et la Loi fédérale prévoyant la divulgation des mêmes renseignements). Le Règlement prévoit des règles de substitution permettant aux assujettis à la Loi de fournir à l’Autorité exactement le même rapport qu’ils ont fourni en vertu de la Loi fédérale (ou en vertu de certaines autres lois étrangères comparables), en y ajoutant simplement l’attestation prévue dans le Règlement.

Dans les faits, la vaste majorité (91 %) des déclarations fournies à l’Autorité sont des déclarations de substitution en vertu de la Loi fédérale. Ainsi, non seulement les mêmes renseignements sont fournis à deux régulateurs différents au moyen de deux canaux différents, mais, dans tous les cas, il s’agit exactement du même document qui est présenté en double.

2. Un fardeau administratif supplémentaire pour les entreprises assujetties

Malgré l’allègement que la substitution peut apporter, l’entreprise assujettie à la Loi doit créer et maintenir à jour un profil SEDAR, puis déposer sa déclaration dans ce système, accompagnée de l’attestation prévue dans le Règlement.

Le Québec étant la seule province ayant adopté une loi analogue à la loi fédérale, les entreprises également assujetties à la Loi se trouvent désavantagées par rapport à celles qui ne sont assujetties qu’à la Loi fédérale. Les assujettis à la Loi sont majoritairement des entreprises ayant leur siège au Québec ou y menant des activités importantes.

Comme mentionné auparavant, l’Autorité n’a reçu au cours des 3 dernières années que 12 déclarations produites selon le format prévu par le Règlement (qui ne sont donc pas produites selon les exigences d’une autre autorité compétente, y compris le gouvernement du Canada), dont seulement 2 en 2019-2020. Les entreprises déposantes sont dans la plupart de cas des sociétés minières de petite taille, souvent financées par des fonds d’investissement institutionnels québécois ou des programmes gouvernementaux en soutien du secteur minier.

Certaines petites sociétés, comme les exploitants de tourbières, sont assujetties étant donné le vaste champ d’application de la Loi. D’autres entreprises sont assujetties même si les activités minières ne constituent que des activités connexes à leur activité principale, comme les entrepreneurs en construction qui exploitent des substances minérales de surface tels le sable et le gravier. L’Autorité constate également que les paiements déclarés par ces entreprises ne visent que des sommes versées au MERN (droits et redevances relatifs aux titres miniers) ou à Revenu Québec (impôt minier). En somme, ces entreprises déclarent à l’Autorité, un mandataire de l’État, les sommes qu’elles ont versées à l’État.

Par ailleurs, une entreprise qui transmet en retard une déclaration de substitution peut se voir imposer une SAP, et ce, bien que la même déclaration ait été déjà déposée au gouvernement fédéral et rendue publique.

3. L’absence de plus-value de la déclaration transmise à l’Autorité

Le dédoublement d’information résultant de l’application concomitante de la Loi et de la Loi fédérale ne semble présenter dans les faits que peu ou pas d’avantage réel pour le Québec et ses citoyens en matière de transparence.

Les déclarations produites en vertu de la Loi contiennent exactement les mêmes renseignements que celles produites en vertu de la Loi fédérale, lesquelles sont publiques et facilement accessibles sur le site Web de Ressources naturelles Canada.

L’Autorité tient à jour sur son site Web un registre des entreprises ayant déposé une déclaration en vertu de la Loi, avec un renvoi à leur profil SEDAR où la déclaration intégrale peut être consultée. L’Autorité constate que cette section de son site Web est peu visitée. De plus, l’Autorité ou le MERN, par entente ou autrement, pourrait disposer des déclarations produites en vertu de la Loi fédérale et compiler tous les renseignements jugés utiles, sans imposer aux entreprises le fardeau administratif d’une double déclaration.

4. Le régime de sanctions administratives pécuniaires

L’imposition d’une SAP constitue une mesure administrative mise à la disposition de l’Autorité afin de lui permettre d’assurer efficacement son rôle de surveillance et de contrôle du respect des obligations imposées par la Loi, notamment afin d’inciter un assujetti à s’y conformer, à y prévenir des manquements ou à en dissuader la répétition. L’objectif des SAP n’est pas punitif.

L’Autorité reconnaît l’utilité des SAP en tant qu’outil de conformité. Elle administre déjà des régimes de SAP, notamment en ce qui concerne les documents d’information continue et les déclarations d’initiés déposées hors délai en vertu de la Loi sur les valeurs mobilières.

Cependant, l’Autorité soumet que le régime de SAP prévu dans la Loi et le cadre général d’application pourraient être mieux adaptés aux obligations prévues par la Loi, voire harmonisés avec les autres régimes qu’elle administre.

À titre comparatif, le Règlement sur les valeurs mobilières prévoit à son article 271.13 que tout émetteur assujetti qui contrevient à une disposition du titre III de la Loi sur les valeurs mobilières, parce qu’il a fait défaut de déposer un document d’information périodique, est tenu au paiement d’une sanction administrative pécuniaire de 100 $ par document pour chaque jour ouvrable au cours duquel il est en défaut, jusqu’à concurrence d’une somme maximale de 5 000 $ au cours d’un même exercice financier de l’Autorité. Cela signifie qu’un émetteur qui déposerait ses documents d’information continue (par exemple, ses états financiers) avec un mois de retard, se verrait imposer une sanction de 3 000 $. Le montant d’une SAP imposée en vertu de la Loi s’élève à 1 000 $ par jour. La loi ne prévoit aucun montant maximum. Par ailleurs, généralement l’Autorité ne peut savoir qu’un paiement doit être déclaré en vertu de la Loi tant que la déclaration n’a pas été effectivement produite par l’entreprise assujettie, limitant ainsi dans ce cas la possibilité pour une SAP de constituer un outil favorisant le respect de la Loi. L’Autorité estime également que le montant potentiellement élevé des SAP, sans maximum prévu, peut avoir pour effet d’inciter un assujetti à ne pas se conformer à la Loi. Par exemple, une entreprise qui se rend compte en toute bonne foi qu’un paiement n’a pas été déclaré l’année précédente pourrait être tentée de le garder sous silence afin d’éviter d’être exposée à une SAP.

Finalement, il est important de noter que la Loi fédérale ne prévoit aucune SAP. Cela signifie que les entreprises assujetties à la Loi se trouvent désavantagées par rapport à celles qui ne sont assujetties qu’à la Loi fédérale, puisqu’elles sont les seules susceptibles de se faire imposer une SAP.

Conclusion

À la lumière des renseignements et des constatations présentés dans ce rapport, les options suivantes pourraient être retenues afin, notamment, d'éviter les dédoublements d'obligations et de réduire le fardeau administratif qui pèse sur les entreprises assujetties à la Loi, soit parce qu'elles y ont leur siège ou en raison de la valeur de leurs actifs au Québec, des revenus qu'elles génèrent et/ou du nombre de personnes qu'elles emploient.

1. Proposer des modifications à la Loi.
2. Proposer au gouvernement fédéral d'entamer des discussions en vue de conclure une entente intergouvernementale permettant le transfert, vers le gouvernement du Québec, de l'exécution des mesures fédérales de transparence afin que l'Autorité agisse comme guichet unique pour les entreprises actives au Québec. L'article 20 de la Loi fédérale autorise expressément la conclusion d'une entente de cette nature.
3. Proposer d'abroger la Loi, de sorte que la Loi fédérale serait dorénavant la seule applicable aux entreprises qui, actuellement, doivent se conformer aux deux lois.

À moins que la troisième option ne soit retenue, il semble souhaitable de réévaluer la mise en œuvre du régime de SAP et son cadre général d'application, pour les motifs exposés précédemment.

Finalement, il importe de s'assurer que la mise en œuvre des recommandations retenues participe à la fois à l'allègement réglementaire et à la réduction du fardeau administratif des entreprises, tout en ne réduisant pas la portée des mesures de transparence applicables au Québec dans les industries minière, pétrolière et gazière.

La Loi prévoit que le prochain rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la modifier sera produit dans cinq ans.

Énergie et Ressources naturelles
Québec