

# Mémoire

Présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

**Recommandations de Glencore Canada sur le Projet de loi n° 63,  
*Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions***

1 octobre 2024

Pour information :

Alexis Segal, Relations gouvernementales et affaires corporatives  
[alexis.segal@glencore.ca](mailto:alexis.segal@glencore.ca)

# Table des matières

<b>Préambule</b>	<b>3</b>
<b>Commentaires sur le PL 63</b>	<b>3</b>
<b>Axe 1 Pouvoirs discrétionnaires</b>	<b>3</b>
<b>Axe 2 Modifications relatives aux concessions minières</b>	<b>4</b>
<b>Axe 3 Usines de transformation</b>	<b>6</b>
<b>Axe 4 Restriction au transfert de droits immobiliers</b>	<b>6</b>
<b>Axe 5 Régime de responsabilité sans faute</b>	<b>6</b>
<b>Axe 6 Périmètres d'urbanisation</b>	<b>7</b>
<b>Conclusion</b>	<b>8</b>

## Préambule

Glencore Canada (« **Glencore** ») est un des plus importants producteurs de minéraux essentiels à l'économie québécoise.

La Mine Raglan, au Nunavik dans le Nord-du-Québec, est le premier producteur de nickel au Québec. La mine, située à la hauteur du 62<sup>e</sup> parallèle, à l'extrémité nord de la province, comprend trois mines souterraines en activité et un concentrateur. Une fois extrait, le minerai est concassé, broyé puis transformé sur place en concentré de nickel. Mine Raglan produit également du cuivre, du cobalt et quelques autres métaux précieux.

Grâce à la Fonderie Horne située à Rouyn-Noranda et à l'affinerie CCR située à Montréal-Est, Glencore est le premier producteur de cuivre et de palladium raffinés et le deuxième affineur d'or et de platine au Canada.

L'affinerie CEZinc, située à Salaberry-de-Valleyfield, est le deuxième producteur canadien de zinc. Glencore est également propriétaire d'une petite affinerie de plomb, située à Lachine, qui détient une expertise internationale de pointe dans le soudage et la production de produits de plomb de niche.

À titre de grand producteur de minéraux et d'exploitant de mines et d'installations industrielles au Québec, Glencore souhaite transmettre à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles certains commentaires concernant les modifications proposées à la *Loi sur les mines* (la « **LM** ») par le biais du Projet de loi n° 63, *Loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions* (le « **PL 63** »). En effet, certaines des dispositions proposées pourraient avoir des impacts significatifs sur les activités de Glencore au Québec et il nous appert important de les exposer à la Commission.

## Commentaires sur le PL 63

De façon générale, Glencore Canada est en accord avec les préoccupations formulées par l'Association minière du Québec (« **AMQ** ») et le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (« **CPEQ** ») dans leurs mémoires respectifs sur le PL 63.

Le présent mémoire vise à fournir certains commentaires additionnels qui sont davantage spécifiques aux activités et opérations de Glencore au Québec.

### Axe 1 Pouvoirs discrétionnaires

Le PL 63 conférerait au ministre des Ressources Naturelles et des Forêts de larges pouvoirs discrétionnaires. À notre avis, ces pouvoirs sont insuffisamment balisés par le PL 63 compte tenu de leur importance et des impacts significatifs qui pourraient en découler.

À titre d'exemple, le PL 63 propose d'ajouter un nouvel article 234.1 à la LM, lequel permettrait au ministre de forcer l'exploitation de substances minérales se trouvant dans les résidus miniers. À défaut de se conformer à cette exigence, le ministre pourrait ordonner la suspension des activités minières :

*« 234.1. Dans une perspective d'économie circulaire et afin de favoriser l'exploitation de résidus miniers, notamment ceux contenant des minéraux critiques et stratégiques, selon les meilleures pratiques généralement reconnues, le ministre peut, aux conditions et dans le délai qu'il détermine:*

*1° exiger du locataire ou du concessionnaire l'exploitation des substances minérales se trouvant dans les résidus miniers;*

*2° imposer au locataire ou au concessionnaire toute mesure pour favoriser l'exploitation des résidus miniers.*

*À défaut pour le locataire ou le concessionnaire de se conformer aux exigences ou aux mesures imposées en vertu du premier alinéa, le ministre peut ordonner la suspension des activités pour la période qu'il détermine.*

*Le ministre peut exiger du locataire ou du concessionnaire tout document ou tout renseignement permettant de constater »*

Ce type de pouvoir est démesurément large et insuffisamment balisé. Cette disposition permettrait au ministre de s'ingérer directement dans les activités de Glencore sur ses différents sites et d'imposer des investissements importants, qui pourraient compromettre la viabilité des activités en cours. La large portée de cette mesure semble disproportionnée par rapport à l'objectif visé et contribuerait à réduire davantage la prévisibilité du cadre réglementaire applicable à l'industrie minière.

Un constat similaire s'impose à l'égard de certains autres pouvoirs discrétionnaires que le PL 63 conférerait au ministre, notamment celui d'exiger l'enlèvement ou le déplacement de tout bien ou minéral extrait situé sur un terrain qui fait l'objet d'un droit minier (art. 215.1).

L'imposition de mesures aussi drastiques devrait être réservée au gouvernement du Québec dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement ou dans des circonstances exceptionnelles, qui devraient être encadrées clairement dans la loi, ce qui n'est pas le cas dans les dispositions prévues au PL 63.

Dans ce contexte, nous nous opposons à l'ajout de ces pouvoirs à la LM. Dans la mesure où ces dispositions seraient maintenues, il serait important que les critères d'application de ces pouvoirs soient précisés et que leur portée soit recentrée sous les responsabilités du ministère des Ressources Naturelles et des Forêts (MRNF).

**Recommandation 1.1 : Retirer les propositions d'articles 215.1 et 234.1 de la LM et autres pouvoirs discrétionnaires qui sont insuffisamment balisés par le PL 63.**

## Axe 2 Modifications relatives aux concessions minières

### 2.1 Limite à la cession des concessions minières (nouvel article 123.1 LM)

Le PL 63 propose l'adoption d'un nouvel article 123.1 LM, lequel vise à prohiber la cession des concessions minières, à moins que le cédant n'ait fourni une garantie financière :

*123.1. Le locataire ou le concessionnaire ne peut céder son droit avant que la garantie financière n'ait été fournie conformément aux articles 232.4, 232.5 ou 232.7.*

*Toute cession d'un bail ou d'une concession en contravention du premier alinéa est nulle et sans effet.*

*Le présent article ne s'applique pas à une cession intervenue dans le cadre de l'application de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (Lois révisées du Canada (1985), chapitre C-36) ou de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (Lois révisées du Canada (1985), chapitre B-3).*

Il importe de rappeler que certaines concessions minières ne sont pas assujetties à l'exigence du dépôt d'une garantie financière à l'heure actuelle (ex. : en raison de la nature des activités qui y sont réalisées). Il conviendrait de clarifier que la nouvelle exigence ne s'applique pas à ces concessions. Par ailleurs, lorsqu'une garantie financière est exigible, le *Règlement sur les mines* (« RSM ») prévoit que la garantie financière puisse être fournie en plusieurs versements. Ainsi, le nouvel article 123.1 devrait préciser qu'il ne s'applique que lorsqu'une compagnie est en défaut de fournir « un versement exigible au moment de la cession ».

**Recommandation 2.1 : Modifier le nouvel article 123.1 LM afin de préciser que la restriction de cession ne s'applique que lorsque le concessionnaire est en défaut, au moment de la cession, de fournir un versement exigible relativement à la garantie financière prévue à l'article 232.4 de la LM, si applicable.**

### 2.2 Délais prévus pour les travaux d'exploitation minière (modification de l'article 118 LM)

Le PL 63 propose de modifier l'article 118 de la LM dans le but d'obliger les concessionnaires à effectuer des travaux d'exploitation minière pendant au moins 2 ans pour chaque période de 10 ans :

*« 118. À compter du (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), le concessionnaire doit, pour chaque période de 10 ans suivant cette date, effectuer des travaux d'exploitation minière pendant au moins 2 ans. »*

Cette nouvelle disposition pourrait avoir pour effet d'exproprier sans compensation les titulaires de concessions minières qui ne sont pas actuellement en exploitation.

En effet, le développement d'un projet minier s'échelonne généralement sur une période excédant 10 ans. Le délai prévu à la disposition proposée est donc insuffisant pour permettre à certains concessionnaires de répondre à cette exigence.

Afin d'éviter de pénaliser les titulaires de concessions minières qui effectuent de bonne foi des démarches en vue de mettre en valeur les ressources minérales visées par leur concession, nous recommandons que la disposition proposée entre en vigueur 5 ans suivant la sanction de la loi.

**Recommandation 2.2.1 : Modifier la proposition d'article 118 LM afin que cette disposition entre en vigueur 5 ans suivant la date de sanction du PL 63.**

Par ailleurs, la notion de « travaux d'exploitation minière » est une notion qui prête à interprétation. Les concessions minières constituent des droits de propriétés immobilières qui sont utilisés à différentes fins légitimes reliées directement ou indirectement à l'exploitation d'une mine. À titre d'exemple, la Fonderie Horne est exploitée sur la base de droit immobilier découlant d'une concession minière. Certaines aires d'accumulation de résidus miniers de Glencore sont également situées sur le périmètre de nos concessions minières.

Dans ce contexte et conformément à l'application historique de l'article 118 (tel que rédigé à l'heure actuelle), il serait important que la notion d'« exploitation minière » continue d'être interprétée de façon large et libérale afin de permettre le maintien de concessions minières lorsque des activités afférentes y sont réalisées, par exemple :

- Présence d'une mine en exploitation ou en surveillance et maintien;
- Transmission au MRNF par le concessionnaire d'une étude de faisabilité au cours de la période de 10 ans visant la mise en exploitation de ressources naturelles présentes dans le périmètre de la concession minière;
- Détention par le concessionnaire d'une autorisation environnementale délivrée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* permettant la réalisation de travaux d'exploitation sur le périmètre de la concession minière;
- Construction ou exploitation, sur le périmètre de la concession, d'une usine de traitement ou de transformation de substances minérales en mode opérationnel ou de surveillance et de maintien;
- Obtention de résultats probants suivant des travaux d'exploration sur le périmètre de la concession;
- Présence d'une aire d'accumulation historique ou en opération sur le terrain visé par la concession; ou
- Réalisation, au cours de la période de 10 ans, de travaux d'exploration ou de mise en valeur ou de développement préalable à l'exploitation pour un montant minimal de 10 M\$ par période de 10 ans.

Dans cette perspective, nous recommandons que la proposition d'article 118 soit modifiée afin de prévoir que le concessionnaire devra avoir effectué des travaux d'exploitation minière « ou réalisé toute autre activité minière déterminée par règlement ».

**Recommandation 2.2.2 : Modifier la proposition de l'article 118 LM afin de prévoir la possibilité de maintenir en place des concessions minières sur la base de toute autre activité minière prévue par règlement.**

### **2.3 Délais prévus pour transmettre l'étude d'opportunité économique et de mise en marché (modification de l'article 118.1 LM)**

Le PL 63 propose de modifier l'article 118.1 LM afin de prévoir que le concessionnaire transmette au ministre, dans les 6 mois de l'entrée en vigueur de cette disposition, une étude d'opportunité économique et de mise en marché portant notamment sur l'intégration de l'exploitation dans une économie circulaire et sur la transformation au Québec des substances minérales extraites pour l'exploitation des substances minérales déterminées par règlement et selon les normes qui y sont prévues.

Étant donné que les détails de l'étude requise ne seront connus qu'à compter de l'adoption d'un règlement à cet effet, le délai de 6 mois pourrait s'avérer trop court pour la réalisation d'un tel document.

**Recommandation 2.3 : Prolonger d'un minimum de 12 mois le délai prévu par le PL 63 pour transmettre l'étude d'opportunité économique et de mise en marché**

## Axe 3 Usines de transformation

Glencore se questionne sur l'objectif visé par la référence aux « usines de transformation » au troisième paragraphe de l'article 232 de la LM. Une telle modification élargirait considérablement la portée de la LM et pourrait potentiellement imposer de nouvelles obligations lourdes de conséquences à des activités industrielles qui ne relèvent pas, à l'heure actuelle, de la LM, incluant les fonderies et affineries de Glencore. Ces usines ne sont pas des mines et sont déjà lourdement réglementées sous l'égide de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Dans la mesure où le gouvernement considère que certaines activités de transformation de minerai devraient être assimilées à une mine et être encadrées davantage par la LM, il serait préférable de lister ces activités de façon spécifique au RSM plutôt que d'assujettir à la LM toute usine de transformation sans précision.

**Recommandation 3 : Retirer les mots « ou de transformation » au paragraphe 3 de l'article 232, ou à défaut de le faire, préciser que ce paragraphe ne s'applique qu'aux usines « déterminées par règlement ».**

## Axe 4 Restriction au transfert de droits immobiliers

Le PL 63 propose d'ajouter à la LM un nouvel article 232.0.1, selon lequel une personne qui transfère son droit minier, le terrain visé par ses activités minières ou son usine, serait tenue de payer une compensation au ministre pour le « préjudice causé à l'environnement par ses activités ». Le ministre pourrait renoncer au paiement de cette indemnité en échange de la mise en œuvre d'une méthode de réaménagement plus efficace du terrain :

*« 232.0.1 La personne visée au premier alinéa de l'article 232 qui cède, selon le cas, son droit minier, le terrain visé par ses activités minières ou son usine est tenue de verser au ministre une compensation pour le préjudice causé à l'environnement par ses activités, conformément à ce qui est prévu par règlement.*

*Le ministre peut renoncer au versement de cette compensation pour la mise en œuvre d'une mesure plus efficace de réaménagement et de restauration du terrain visé par les activités minières.*

*Le premier alinéa ne s'applique pas à une cession de droit minier visé à l'article 123.1. »*

Cette disposition manque de clarté et sa portée est par conséquent difficile à cerner. Au minimum, la rédaction de cet article devrait être revue dans un souci de compréhension et de prévisibilité.

Par ailleurs, cette disposition imposerait des restrictions importantes au transfert de droits immobiliers comme les « terrains » et les « usines », ce qui dépasse largement le cadre d'application de la LM. Il n'existe à notre connaissance aucune restriction de cette nature qui soit applicable à d'autres secteurs d'activités industrielles. Cette mesure pourrait ainsi, et à titre d'exemple, impacter la capacité de Glencore à procéder à une réorganisation corporative en lien avec ses opérations. Elle pourrait également nuire à des transactions commerciales ou à des investissements futurs.

La remise en état des terrains et des usines fait déjà l'objet d'un encadrement précis dans la LQE, notamment aux articles 31.51 et 31.53. Des exigences additionnelles sont également applicables aux usines de Glencore en vertu notamment des attestations d'assainissement et d'autres autorisations émises par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. L'imposition de nouvelles contraintes en cas de cession de droits constitue un alourdissement administratif potentiellement coûteux, qui ajouterait une restriction artificielle aux transactions commerciales. Glencore estime que cette disposition devrait être retirée dans son ensemble.

**Recommandation 4.1 : Retirer du PL 63 le projet d'article 232.0.1.**

## Axe 5 Régime de responsabilité sans faute

Le PL 63 prévoit imposer un régime de responsabilité sans égard à la faute par le biais d'un nouvel article 233.2. Ce régime s'appliquerait à tout préjudice causé par le fait ou à l'occasion des activités d'une personne dans l'exercice d'un droit minier ou dans la mise en œuvre d'un plan de réaménagement et de restauration. La défense de force majeure ne pourrait être opposée pour éviter une telle responsabilité.

La formulation actuelle de l'article 233.2 semble viser non seulement des événements exceptionnels comme le bris d'une digue, mais également tout dommage, préjudice, inconvénient ou nuisance découlant d'une activité minière,

même lorsque ces activités sont réalisées en conformité avec l'ensemble des lois applicables et des autorisations émises par les autorités environnementales compétentes. Une telle approche est contraire au régime de responsabilité établi au Code civil du Québec; elle est disproportionnée et sans précédent dans le secteur minier à notre connaissance.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le régime de responsabilité sans égard à la faute doit être retiré du PL 63.

**Recommandation 5.1 : Retirer du projet de loi le régime de responsabilité sans égard à la faute prévu aux articles 233.2 et suivants.**

## Axe 6 Périmètres d'urbanisation

Le PL 63 propose que les droits exclusifs d'exploration compris dans un périmètre d'urbanisation soient automatiquement soustraits à l'activité minière.

Présentement, la LM ainsi que les Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (« **OGAT** ») permettent aux municipalités régionales de comté (« **MRC** ») et aux municipalités locales de désigner des territoires incompatibles avec l'activité minière (« **TIAM** »). Les municipalités ont donc le choix de soustraire ou non leur périmètre urbain à l'exploitation minière.

En soustrayant de façon automatique tous les terrains situés dans des périmètres d'urbanisation, le PL 63 ne tiendrait pas compte des réalités géographiques de certaines régions du Québec, notamment à Rouyn-Noranda, et aurait un impact négatif sur la conciliation des différentes utilisations du territoire. Ce constat est d'autant plus marqué que les gisements souterrains peuvent très bien être exploités en zone urbaine sans soulever d'enjeux pour le développement des municipalités concernées.

Plutôt que d'adopter une approche mur à mur, il serait préférable de laisser au gouvernement du Québec le soin de s'assurer de l'acceptabilité sociale des projets miniers par l'entremise du régime d'évaluation environnementale déjà en place.

**Recommandation 6.1 : Retirer les dispositions du PL 63 qui visent à soustraire les périmètres d'urbanisation à l'activité minière.**

## Conclusion

Glencore Canada désire par ce mémoire contribuer à la réflexion du gouvernement du Québec sur les modifications proposées à la LM.

Bien qu'une mise à jour de la LM puisse être pertinente à différents égards, Glencore recommande que plusieurs modifications soient apportées au PL 63 afin que ce dernier ne représente pas un frein important au développement de l'industrie minière au Québec ou un fardeau administratif injustifié.

Dans cette optique, Glencore soumet au gouvernement les recommandations suivantes, en plus des recommandations déjà formulées par l'AMQ et le CPEQ.

### ***Axe 1 – Pouvoirs discrétionnaires***

- Retirer les propositions d'articles 215.1 et 234.1 de la LM et autres pouvoirs discrétionnaires qui sont insuffisamment balisés par le PL 63.

### ***Axe 2 – Modifications relatives aux concessions minières***

- Modifier le nouvel article 123.1 LM afin de préciser que la restriction de cession ne s'applique que lorsque le cessionnaire est en défaut, au moment de la cession, de fournir un versement exigible relativement à la garantie financière prévue à l'article 232.4 de la LM, si applicable.
- Modifier la proposition d'article 118 LM afin que cette disposition entre en vigueur 5 ans suivant la date de sanction du PL 63.
- Prolonger de 12 mois le délai prévu par le PL 63 pour transmettre l'étude d'opportunité économique et de mise en marché.

### ***Axe 3 – Usines de transformation***

- Retirer les mots « ou de transformation » au paragraphe 3 de l'article 232, ou à défaut de le faire, préciser que ce paragraphe ne s'applique qu'aux usines « déterminées par règlement ».

### ***Axe 4 – Restriction au transfert de droits immobiliers***

- Retirer du PL 63 le projet d'article 232.0.1.

### ***Axe 5 – Régime de responsabilité sans faute***

- Retirer du projet de loi le régime de responsabilité sans égard à la faute prévues aux articles 233.2 et suivants.

### ***Axe 6 – Périmètre d'urbanisation***

- Retirer les dispositions du PL 63 qui visent à soustraire les périmètres d'urbanisation et terres privées à l'activité minière.