

Le 16 août 2013

Madame Martine Ouellet
Ministre des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest
Bureau A 301
Québec (Québec) G1H 6R1

Objet : Commentaires du Barreau du Québec concernant le projet de loi
n° 43 intitulé *Loi sur les mines*

Madame la Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi n° 43 intitulé *Loi sur les mines* et désire vous faire part de ses commentaires à ce sujet.

Le Barreau constate que le projet de loi n° 43 propose plusieurs innovations au régime du droit minier québécois. En fait, il s'agit, au cours des trois dernières années, de la troisième tentative du législateur pour rénover le droit minier québécois. Nous espérons que cette fois-ci sera la bonne. Le Barreau a participé à chacune des commissions parlementaires chargées d'étudier les projets de loi précédents. Nous espérons qu'il sera enfin possible d'obtenir un consensus le plus large possible pour une réforme souhaitée par de nombreux intervenants de la société civile.

Parmi les innovations dignes de mention, nous avons noté que, dorénavant, le certificat d'autorisation en matière d'environnement devra être délivré et le plan de réaménagement et de restauration approuvé avant l'octroi d'un bail minier. Le titulaire du bail minier devra constituer et maintenir un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques et le ministre pourra exiger la conclusion d'une entente qui aura pour objet la maximisation de ces retombées et il y a des exigences pour le titulaire d'un bail minier ou d'une concession minière active, de réaliser une étude de faisabilité sur la transformation du minerai au Québec. Les titulaires des droits miniers devront fournir plus d'informations, dont le tonnage extrait ainsi que le montant des redevances payées, et celles-ci seront rendues publiques. Le ministre pourra refuser l'octroi d'un bail d'exploitation de substances minérales de surface ainsi que d'y mettre fin pour des motifs dits « d'intérêt public ». Également, on note que le titulaire de droit minier devra fournir un soutien financier au propriétaire d'une résidence familiale lorsqu'il cherchera à en faire l'acquisition.

Nous sommes conscients que ce projet de loi aura des impacts économiques et nous laissons aux intervenants économiques le soin de faire des commentaires à ce sujet. La perspective du Barreau est juridique, mais elle n'est cependant pas détachée de la

réalité économique dans laquelle doit s'insérer toute législation minière : pour le Barreau, au XXI^e siècle, une bonne loi sur la mise en valeur des ressources naturelles est une loi qui : (1) reconnaît les principes du développement durable; (2) offre des garanties de prévisibilité et de sécurité juridique; (3) est respectueuse des droits accordés aux citoyens et aux intervenants économiques du secteur.

Commentaires généraux

Le Barreau du Québec partage la préoccupation du législateur en ce qui concerne la promotion du développement durable, un objectif mentionné spécifiquement à l'article 16 du projet de loi. Cette idée s'inscrit parfaitement dans le sillage de la *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006. Nous trouvons cependant que le projet de loi se fait trop discret à cet égard. Ainsi, le Barreau demande à l'Assemblée nationale de donner davantage de visibilité à cet objectif d'une manière qui soit cohérente avec la façon dont le législateur a reconnu cette visibilité dans une autre loi portant sur le développement des ressources naturelles, savoir la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* adoptée en 2010.

Nous proposons donc que la nouvelle loi rompe avec l'ancienne loi en s'intitulant *Loi sur le développement durable des ressources minérales*. Même si la notion de développement durable n'a pas la même signification dans le domaine minier que pour les ressources renouvelables, elle a, par la richesse de son contenu, une pertinence indéniable eu égard par exemple au réaménagement des sites miniers, aux techniques et aux modes d'exploitation, aux questions d'acceptabilité sociale, à la prise en compte des répercussions socio-économiques, etc.

Il serait souhaitable d'étayer davantage cette notion dans l'ensemble du projet de loi afin de lui donner un véritable impact juridique. On constate cependant la mention, à l'article 16, du principe de l'équité intergénérationnelle. Nous comprenons que les exigences de réaménagement des sites miniers et la recherche d'une optimisation des retombées économiques liées à l'exploitation minière sont des mesures qui visent à promouvoir l'équité intergénérationnelle, tout comme l'est l'affectation des redevances minières à la réduction de la dette de l'État québécois.

Par ailleurs, le projet de loi accorde au ministre responsable de larges pouvoirs discrétionnaires dans l'octroi et l'annulation de certains baux miniers, ce qui suscite de sérieuses préoccupations.

Le Barreau du Québec considère en effet qu'il serait souhaitable de baliser ces pouvoirs discrétionnaires afin de permettre aux demandeurs et titulaires des baux de substances minérales de surface de mieux cerner l'étendue de leurs droits et obligations dans le cadre du nouveau régime juridique qui doit être instauré par le projet de loi n° 43. L'absence de telles balises risque de transformer un pouvoir discrétionnaire en un pouvoir arbitraire à l'égard duquel les titulaires de droits miniers seraient impuissants.

En outre, le Barreau tient à souligner qu'il apprécie les préoccupations du législateur pour une consultation adéquate des communautés autochtones et pour la protection des cimetières autochtones. Le Barreau invite cependant le législateur à préciser les

modalités de consultation des autochtones aux différentes étapes d'exploration et d'exploitation minière à l'instar de ce que l'Ontario a prévu à ce sujet dans les modifications apportées à sa *Loi sur les mines* en 2009¹. L'instauration de telles modalités permettrait de donner un sens plus concret aux préoccupations sociales que le projet de loi n° 43 prétend prendre en charge par sa reconnaissance des trois piliers du développement durable, savoir le pilier social, le pilier économique et le pilier environnemental.

Quant aux pouvoirs accordés aux municipalités régionales de comté au sujet de la délimitation de territoires compatibles ou incompatibles avec l'activité minière, il s'agit d'un choix politique qui revient au législateur. Ce choix porte sur l'étendue des pouvoirs locaux sur la mise en valeur des ressources naturelles qui appartiennent collectivement à tous les Québécois et à toutes les Québécoises. Le Barreau apprécie le mécanisme proposé qui permet aux instances régionales de délimiter des secteurs compatibles et incompatibles avec l'activité minière et qui réserve un droit de regard au ministre qui est investi de la responsabilité de gérer les ressources naturelles du territoire québécois dans l'intérêt général du Québec. Le Barreau s'inquiète cependant que ces délimitations ne deviennent immuables et suggère au législateur de prévoir un mécanisme de renouvellement de ces délimitations tous les 20 ou 25 ans.

Enfin, le Barreau réitère sa préoccupation à l'égard de cette tendance de modifier des textes réglementaires par une loi de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une tendance qui constitue une confusion des genres. Si le législateur confère un pouvoir de législation déléguée au gouvernement, nous ne voyons pas pourquoi il se mêle de modifier les règlements adoptés par le pouvoir exécutif. De toute façon, rien n'empêche le gouvernement, qui a préparé et déposé le projet de loi n° 43, de modifier les règlements existants portant sur les mines si tel est son désir.

Commentaires spécifiques

Articles 103 et 104

Plusieurs dispositions risquent d'imposer de nouvelles obligations aux titulaires de baux miniers. En effet, l'article 103 énonce que le ministre peut, lors de la conclusion d'un bail minier, exiger la conclusion d'une entente avec le titulaire afin de maximiser les retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales autorisées en vertu du bail. Il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire qui sera appliqué cas par cas. Quant à l'article 104, il oblige chaque locataire à constituer un comité de suivi et maximisation des retombées économiques. Ce comité suivra les travaux découlant du bail minier et visera à maximiser les emplois, les contrats et autres retombées pour les communautés locales.

Le Barreau du Québec constate qu'il faudra déterminer le contenu de cette entente de maximisation qui, pour l'instant, demeure vague. Il serait souhaitable que le législateur énonce les principaux éléments du contenu potentiel d'une telle entente.

¹ Voir articles 2, 78.2, 78.3, 105, 112(1), 139.2(4.1), 140(1), 141(1), 170.1 et 176(1) de la *Loi sur les mines* de l'Ontario, L.R.O. 1990, chapitre M.14.

Quant au comité de suivi visé à l'article 104, le Barreau apprécie la flexibilité qui est accordée au locataire en ce qui concerne sa composition. Cependant, le Barreau demande au législateur de préciser ce qu'est un « membre indépendant du locataire ». Un consultant ou un sous-traitant ou le beau-frère d'un membre du conseil d'administration ou le fils d'un employé ou le fils d'un employé d'un consultant qui vient de terminer une étude de pré faisabilité pour le locataire, seraient-ils considérés comme étant « indépendants » du locataire? Pour clarifier les choses, le Barreau considère que la notion d'indépendance doit être davantage précisée.

Compte tenu de la composition du comité de suivi, nous constatons que celui-ci s'intéressera surtout aux retombées économiques locales, ce qui sera différent des préoccupations qui seront abordées dans l'étude de maximisation des retombées économiques prévue à l'article 103 qui, elle, pourra porter sur des retombées économiques situées à l'extérieur de la communauté où sera située l'exploitation minière.

Articles 135 et 136

Le Barreau du Québec s'interroge sur les motifs dits « d'intérêt public » qui pourront justifier un refus de bail pour l'exploitation de substances minérales de surface ou une autre décision en vertu des articles 135 et 136. En effet, l'article 135 indique que le ministre peut refuser une demande de bail pour un motif d'intérêt public. Par ailleurs, l'article 136 prévoit que le ministre peut mettre fin au bail en tout temps pour le même motif. Le ministre pourra, pour les mêmes motifs et aux mêmes conditions, réduire la superficie du terrain faisant l'objet du bail.

De l'avis du Barreau, la notion « d'intérêt public » est, dans le contexte des articles 135 et 136, une notion qui accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire beaucoup trop large. En l'absence de balises ou d'autres critères, cette notion d'intérêt public pourrait rationaliser des interventions motivées par des préoccupations discutables sur lesquelles le justiciable n'a aucune prise. Nous considérons que ces dispositions n'offrent pas suffisamment de prévisibilité, ce qui est, selon nous, un des critères d'une bonne loi dans le domaine de la mise en valeur des ressources naturelles.

Dans ce contexte, le Barreau demande de remplacer la notion de motifs d'intérêt public par des motifs précis et spécifiques, du genre de celui qu'on trouve au 6^e alinéa de l'article 102, qui permettront au ministre d'intervenir d'une manière claire, prévisible et non équivoque dans des situations données. Faute de telles précisions, le projet de loi risque d'octroyer au ministre un pouvoir qui relèverait plutôt de l'arbitraire, ce qui constitue une négation des principes inhérents à un État de droit et ce qui est incompatible avec les exigences de sécurité juridique qui doivent régir des activités économiques quel que soit l'endroit où celles-ci sont menées.

Article 163

Le Barreau du Québec salue la volonté du législateur d'accroître la transparence des activités d'exploitation minière. Il note avec satisfaction que l'article 163 fera en sorte que tous les documents et renseignements obtenus des titulaires de droits

miniers par le ministre seront rendus publics. Une fois par année, il rendra publiques la quantité et la valeur du minerai extrait et des redevances versées au cours de l'année précédente, et ce, pour chaque bail minier, concession minière et bail d'exploitation de substances minérales de surface. Il en fera de même avec toute entente conclue entre le titulaire de bail ou de concession minière et une communauté et avec le plan de réaménagement et de restauration approuvé par le ministre et le montant total de la garantie financière exigée.

Article 198

Le Barreau du Québec constate que le titulaire de droit minier qui désire faire l'acquisition d'un immeuble résidentiel devra désormais déboursier les honoraires des services professionnels nécessaires à la négociation d'une entente jusqu'au montant maximal représentant 10 % de la valeur de l'immeuble au rôle d'évaluation municipale. Le Barreau suggère de préciser que cette clause ne s'applique pas en cas d'expropriation puisque le régime de l'expropriation possède ses propres règles qui sont déjà généreuses à l'égard des expropriés.

Enfin, le Barreau apprécie la préoccupation du législateur pour l'immeuble résidentiel familial qui ne pourra désormais être déplacé ou démoli avant la délivrance d'un bail minier.

Articles 267 à 277

Le Barreau constate avec satisfaction que le projet de loi n° 43 modernise le régime de sanctions pénales pour le rapprocher davantage de celui de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment en ce qui concerne le régime des amendes, les pouvoirs d'ordonnance du tribunal pénal et le registre des condamnations pénales qui, selon nous, devrait être affiché sur le site Internet du ministère des Ressources naturelles en vertu d'une obligation inscrite dans la loi à l'instar de l'article 118.5.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Veillez accepter, Madame la Ministre, nos salutations distinguées.

La bâtonnière du Québec,



Johanne Brodeur, Ad. E.

JB/EJ/MS/jm
Réf. 077