

The Osisko logo consists of the word "OSISKO" in a bold, orange, sans-serif font. Above the letter "O" is a small orange dot. The logo is set against a dark, rectangular background.

La minière
nouvelle
génération.

CAPERNE – 041M
C.P. – P.L. 43
Loi sur les mines



POUR UNE FILIÈRE MINÉRALE QUÉBÉCOISE DYNAMIQUE, AU BÉNÉFICE DES GÉNÉRATIONS FUTURES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR CORPORATION MINIÈRE OSISKO

**À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**

**Dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur
le projet de loi n° 43 – Loi sur les mines**

Le 12 septembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| Avant-propos | 3 |
| Sommaire exécutif et recommandations..... | 4 |
| 1. Le projet de loi 43 en perspective | 9 |
| 2. Une mine ne se trouve pas. Elle se crée..... | 13 |
| 3. La filière minière québécoise : vigoureuse et en développement..... | 15 |
| 4. L'industrie minière, une industrie très mobile | 18 |
| 5. Objet et champ d'application : Osisko partage les objectifs du projet de loi ... | 23 |
| 5.1 La loi comme outil d'information | 23 |
| 6. Du claim à l'exploration..... | 25 |
| 6.1 La mise aux enchères des claims..... | 25 |
| 6.2 Les claims et les territoires incompatibles avec l'activité minière | 27 |
| 6.3 Certaines obligations rattachées aux claims..... | 28 |
| 6.3.1 Avis aux détenteurs de droits de surface (article 74) | 29 |
| 6.3.2 Avis aux municipalités (article 74)..... | 29 |
| 6.3.3 Information au ministre (article 81)..... | 30 |
| 6.3.4 Ordre de cessation des travaux (article 92)..... | 31 |
| 7. Le bail minier..... | 33 |
| 7.1 L'approbation préalable du plan de réaménagement et de restauration minière (article 102)..... | 33 |
| 7.2 La recherche de retombées maximales | 34 |
| 7.3 La volonté de transformer le minerai au Québec (article 102)..... | 38 |
| 8. Les exigences de divulgation | 42 |
| 9. Mesures de protection et mesures de réaménagement et de restauration | 44 |
| 9.1 La garantie financière couvrant les coûts de restauration | 44 |
| 9.2 L'assujettissement au BAPE de tous les projets miniers | 45 |
| 10. Expropriation et indemnisation | 46 |
| 10.1 Le recours à l'expropriation à l'étape de l'exploration..... | 47 |
| 10.2 Les services conseils au propriétaire d'un immeuble résidentiel familial (article 198) | 49 |
| 10.3 Attendre la délivrance d'un bail minier avant de déplacer ou démolir un immeuble résidentiel familial. | 51 |
| 11. Des pouvoirs du ministre à baliser | 54 |
| 11.1 Le pouvoir de déterminer quels claims sont attribués par mise aux enchères.... | 54 |
| 11.2 Le pouvoir discrétionnaire de conclure une entente de maximisation des retombées..... | 55 |
| 12. Pouvoirs de réglementation | 56 |
| 13. Le rôle des MRC..... | 57 |
| 14. Conclusion | 59 |



CORPORATION MINIÈRE OSISKO

MÉMOIRE À

**LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES**

**SUR LE PROJET DE LOI 43
LOI SUR LES MINES**

AVANT-PROPOS

Corporation Minière Osisko (« Osisko ») a l'honneur de présenter à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles un mémoire relatif au Projet de loi 43, Loi sur les mines.

Osisko est la plus importante société d'exploitation minière québécoise. Son siège social est à Montréal. Ses actions sont inscrites à la cote des bourses de Toronto et de Francfort.

Fondée en 1998 comme société « junior » d'exploration minière, Osisko a fait des recherches qui ont mené à la mise en valeur d'un gisement abandonné en 1965, celui de la Canadian Malartic. Osisko a décidé d'exploiter elle-même ce gisement. Ainsi, de société d'exploration, elle est devenue une société d'exploitation, exploitant à Malartic la plus importante mine aurifère à ciel ouvert au Canada. Seule ou en coentreprise, Osisko possède un portefeuille de projets à divers stades d'exploration au Québec, en Ontario, aux États-Unis et en Amérique latine.

Osisko a l'ambition de devenir une multinationale québécoise.

SOMMAIRE EXÉCUTIF ET RECOMMANDATIONS

Le projet de loi 43 s'inscrit dans l'évolution historique du Québec. La dernière refonte de la loi gouvernant les mines remonte à 1965. Bien que cette loi ait été amendée à de nombreuses reprises, s'impose aujourd'hui une modernisation de cette loi, afin que le langage utilisé et les dispositions de la loi reflètent la réalité sociale et économique d'aujourd'hui.

Le projet de loi affiche des objectifs légitimes, voire indiscutables : créer le maximum de richesse pour l'ensemble des Québécois d'aujourd'hui et de demain, dans le respect de l'environnement physique et humain.

Dans cet esprit, la loi est particulièrement efficace, et donc bienvenue, dans certaines dispositions qui favoriseront une meilleure protection de l'environnement : en particulier l'établissement de la garantie financière à 100 % des coûts anticipés de réaménagement et de restauration des sites miniers, de même que le versement de cette garantie dès les premières années de vie de la mine. Il en va ainsi, également, de l'intervention du BAPE sur tous les projets miniers.

Par ailleurs, en poursuivant d'autres objectifs qui sont louables en soi, le projet de loi 43 adopte des approches problématiques qui :

- parfois s'écartent significativement et inutilement du droit général en vigueur; par exemple, le projet soustrairait l'industrie minière aux dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, notamment les articles 23 et 24 de cette loi;
- parfois ajoutent des délais, des lourdeurs administratives et des inefficacités dans le processus de développement minier et ce, inutilement; par exemple, la subordination de l'octroi d'un bail minier à l'approbation par le ministre d'un plan de réaménagement et de restauration ajoutera plusieurs années à l'échéancier de développement d'une mine;

- parfois invitent le ministre à s’immiscer dans la gestion et le modèle d’affaires des sociétés minières, pour imposer des solutions à des problèmes dont l’existence n’a pas été démontrée; par exemple, c’est le cas du pouvoir discrétionnaire accordé au ministre d’imposer des ententes de maximisation de retombées économiques, ou d’imposer à des sociétés minières de faire la transformation au Québec;
- parfois même biaisent les règles du jeu au détriment du développement d’une industrie minière québécoise, en faveur des grandes multinationales intégrées; par exemple, la mise aux enchères des claims, l’obligation de déposer une étude de faisabilité de la transformation du minerai, l’imposition de fardeau administratif additionnel significatif relativement à la production et la diffusion d’information,

Recommandation 1 :

Étant donné que l’article 16 est destiné à avoir un impact pédagogique permanent, Osisko recommande que son troisième alinéa soit modifié pour se lire comme suit :

« La présente loi vise également à maintenir, développer et promouvoir l’expertise québécoise dans l’exploration et l’exploitation des ressources minérales. »

Recommandation 2 :

Osisko recommande que la Loi sur les mines maintienne le statu quo en matière d’octroi de claims.

Recommandation 3 :

Osisko recommande que la notion, la nature et la portée des droits acquis en rapport avec les territoires incompatibles avec l’activité minière soient clarifiées afin d’assurer la protection pérenne et sans équivoque des droits acquis avant l’instauration d’un tel territoire; et que cette protection couvre non seulement les droits acquis, mais aussi tous les droits miniers qu’aurait pu obtenir le titulaire d’un droit acquis avant l’instauration d’un tel territoire suivant le processus normal de développement minier, tels qu’un bail de surface et un bail minier.

Recommandation 4 :

Osisko recommande que le délai prévu au quatrième alinéa de l'article 74 (avis à une municipalité locale) soit fixé à 30 jours plutôt qu'à 90 jours.

Recommandation 5 :

Osisko recommande que les renseignements transmis au ministre en vertu de l'article 81 (planification des travaux d'exploration pour l'année à venir) le soient sur une base confidentielle.

Recommandation 6 :

Osisko recommande que le recours à l'expropriation des claims soit maintenu lorsque le ministre décide de maintenir une décision de faire cesser les travaux d'exploration pour permettre l'utilisation d'un territoire à des fins d'utilité publique.

Recommandation 7 :

Afin d'éviter des délais inutiles, coûteux et contreproductifs, Osisko recommande que l'émission du bail minier soit subordonnée au dépôt d'un plan général de réaménagement et de restauration d'un site minier, et non à l'approbation d'un plan détaillé.

Recommandation 8 :

Osisko recommande le retrait des articles 103 (conclusion d'une entente de maximisation des retombées économiques) et 104 (comité de suivi et de maximisation des retombées économiques) du projet de loi 43, et que le BAPE soit chargé d'évaluer la stratégie de maximisation des retombées économiques des projets miniers.

Recommandation 9 :

Osisko recommande que soit supprimée du projet de loi 43 toute exigence relative à la transformation des minéraux (articles 103, 108, 122), et que le ministre des Finances et de l'Économie demeure responsable de l'élaboration et du suivi de toute politique de développement de l'industrie de la transformation des minéraux.

Recommandation 10 :

Osisko recommande que toutes les informations transmises au ministre en application de la loi soient, conformément au droit général, assujetties aux dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, notamment les articles 23 et 24 de cette loi. Afin d'éviter des lourdeurs administratives, Osisko recommande également que la périodicité des transmissions des informations, le cas échéant, corresponde à l'exercice financier de la société minière.

Recommandation 11 :

Osisko recommande que le détenteur de chaque bail minier ou concession minière transmette annuellement au ministre, sur une base mine par mine, un rapport de développement durable contenant au moins les renseignements visés à l'article 163 qui ne sont pas de nature confidentielle, et que le ministre rende ce rapport public.

Recommandation 12 :

Osisko recommande que, sans permettre l'expropriation à des fins d'exploration, la loi assure à un détenteur de claim un accès raisonnable pour y faire des travaux de prospection, d'exploration et y faire progresser la connaissance de la ressource minérale.

Recommandation 13 :

Osisko recommande que soit éliminé le quatrième alinéa de l'article 198, relatif au déplacement ou à la démolition d'un « immeuble résidentiel familial ».

Recommandation 14 :

Osisko recommande que soit retiré du projet de loi 43 le paragraphe 48° de l'article 260, relatif à des contributions des titulaires de baux miniers à la restauration des sites miniers abandonnés.

1. LE PROJET DE LOI 43 EN PERSPECTIVE

Bien que l'activité minière sur le territoire québécois ait été règlementée dès l'époque de la Nouvelle-France, c'est en 1880 que le Québec, alors sous le gouvernement Chauveau, se dota de sa première législation générale sur les mines, avec l'adoption de l'*Acte concernant les mines en cette province*.

Tout en faisant de nécessaires aménagements pour respecter des droits acquis, cette loi de 1880 établit clairement la distinction entre la propriété de la surface et celle du sous-sol, celle-ci étant réservée à la collectivité. Cette distinction n'avait rien de révolutionnaire. Elle s'inscrivait dans la continuité historique. Dès 1471, Louis XI avait créé la charge de grand « Maître des Mines », dont la mission était de trouver et d'exploiter « toutes les mines qui existent en France, et les faire ouvrir, non seulement dans les terres du domaine, mais encore dans celles des particuliers et des seigneurs, en payant l'indemnité aux tréfonciers. »¹ Au Québec, les premiers règlements adoptés en vertu de l'Acte constitutionnel de 1791 stipulent que seront réservés à la Couronne « tous charbons de terre et les mines d'or et d'argent, de cuivre, d'étain, de fer et de plomb ... »². Cette réserve sera limitée aux seules mines d'or et d'argent cinq ans plus tard.

Depuis l'adoption de la loi de 1880, la législation minière québécoise a été maintes fois amendée. Tous les 40 ou 45 ans, elle a fait l'objet d'une refonte complète. Ces refontes avaient pour objet non seulement d'incorporer les amendements intervenus au fil des ans, mais aussi d'adapter la législation aux exigences et aux attentes d'une société en perpétuelle évolution. Le gouvernement Taschereau procéda ainsi à une refonte complète de ce qui s'appelait la Loi des mines en 1925. Et en 1965, sous l'impulsion de René Lévesque, alors ministre des Richesses naturelles, le gouvernement Lesage procéda à son tour à une refonte complète de la Loi des mines.

¹ Leroy, André, *Les mines de Québec, guide théorique et pratique du chercheur, de l'exploitant et du mineur suivi d'un précis d'histoire et d'un commentaire de la loi des mines*, Québec, Édouard Marcotte, éditeur, 1906, p. 70.

² Id., *Ibid.*, p. 71.

Dans la foulée de l'acquisition des distributeurs privés d'électricité par Hydro-Québec, cette refonte complète de la Loi des mines s'inscrivait au cœur de la révolution tranquille et de la volonté des Québécois de s'approprier leurs ressources naturelles. En plus d'en moderniser le langage, la nouvelle Loi des mines de 1965 apportait des changements substantiels au cadre législatif, notamment :

- le remplacement des concessions minières perpétuelles par le bail minier, qui octroie seulement un droit d'exploitation d'une durée limitée, sans aliéner la propriété du sous-sol elle-même;
- des exigences plus rigoureuses en matière de développement pour éviter que des baux et des concessions restent « dormants »;
- une section complètement nouvelle traitant spécifiquement de l'exploration et l'exploitation gazières et pétrolières, sur lesquelles la loi était jusqu'alors silencieuse;
- la création d'un tribunal administratif spécialisé dans les litiges miniers;
- d'importantes dispositions relatives à la sécurité des travailleurs miniers; et
- en cas de conflit entre les propriétaires de surface et les détenteurs de droits miniers, la nouvelle loi remplaçait un mode d'arbitrage jugé désuet par un recours à l'expropriation conforme au droit général.³

La nouvelle Loi des mines constituait un des trois piliers d'une politique de développement minier. Le deuxième pilier était une modification au régime de redevances – les taux nominaux étaient rehaussés, mais cette hausse s'accompagnait de l'introduction de nouvelles déductions et allocations, destinées principalement à favoriser et accélérer l'exploration du sous-sol québécois.

Le troisième pilier était la création de SOQUEM, une société d'État ayant vocation d'intensifier la recherche de nouveaux gisements, clé de la croissance de l'industrie minière⁴. Le

³ Ministère des Richesses naturelles, *Cahier d'information publié à l'occasion de la présentation des « BILLS » No 8 Loi des mines, No 9 Loi des droits sur les mines, No 10 Société québécoise d'exploration minière*, Québec, février 1965.

gouvernement d'alors constatait que 80 % de l'exploration était effectuée par des sociétés déjà en production, souvent de grands groupes multinationaux intégrés verticalement, pour qui la recherche de nouveaux gisements répondait à des objectifs commerciaux déterminés en aval de l'extraction. Leur effort d'exploration pouvait donc se faire n'importe où au monde. SOQUEM avait pour mission d'augmenter « l'offre de gisements exploitables », et éventuellement de participer à leur exploitation. On attendait aussi de SOQUEM qu'elle serve d'incubateur pour former des cadres et des professionnels francophones de l'industrie minière, afin de créer, petit à petit, la masse critique nécessaire à l'expansion d'une industrie minière québécoise et francophone⁵.

Avec le recul, on peut dire que SOQUEM a relevé le défi que lui avait lancé René Lévesque. En 1986, SOQUEM a vendu l'essentiel de ses actifs miniers à une nouvelle société cotée en Bourse, Cambior. Sur la base des actifs achetés de SOQUEM, Cambior est devenue une importante société minière québécoise, présente au Québec, aux États-Unis et en Amérique latine, forte de 2 700 employés. Lorsqu'Osisko a pris la décision de devenir une société d'exploitation minière en 2008, elle a pu recruter une partie importante de l'équipe de direction de Cambior, devenue disponible à la suite d'une offre publique d'achat réussie sur Cambior par la société canadienne Iamgold. En ce sens, Osisko fait partie de la « descendance » de SOQUEM.

Important volet de la révolution tranquille, cette politique minière a profondément marqué le développement de l'industrie minière par la suite. L'exploration minière s'est accélérée et, contrairement à la situation qui prévalait il y a 50 ans, elle est aujourd'hui effectuée en majorité par des sociétés « juniors » d'exploration, québécoises dans une importante proportion. Certaines de ces sociétés d'exploration cèdent leurs découvertes à des sociétés d'exploitation, pour ensuite réinvestir le produit de ces cessions dans de nouveaux projets d'exploration. D'autres décident de profiter d'une découverte importante pour se reconvertir en sociétés d'exploitation. C'est de cette façon qu'Osisko est passée de petite société d'exploration à

⁴ Ministère des Richesses naturelles, *op. cit.*

⁵ Voir entre autres le discours de René Lévesque lors de présentation en deuxième lecture du projet de loi 10, « Charte de la Société québécoise d'exploration minière », *Débats de l'Assemblée législative*, le 14 mai 1965, p. 2620 et suivantes.

société d'exploitation, en misant sur sa réinterprétation du gisement Canadian Malartic. Cette stratégie de transition de l'exploration vers l'exploitation est la meilleure pour développer une industrie minière québécoise solide et pérenne.

Aujourd'hui, une nouvelle refonte de la loi s'impose, ne serait-ce qu'à cause du temps qui passe et de la nécessité de consolider les nombreux amendements des 48 dernières années. Mais en plus, la société et l'économie québécoises, comme toutes les sociétés industrialisées, ont changé et il convient d'adapter l'encadrement juridique de l'industrie minière à la réalité contemporaine.

2. UNE MINE NE SE TROUVE PAS. ELLE SE CRÉE.

L'industrie minière extrait du sous-sol des matières non renouvelables. Des « ressources naturelles ». À elle seule cette expression suggère que l'industrie minière se borne à prélever des ressources et à s'en approprier la rente. D'où le discours, dans certains milieux, à l'effet que le sous-sol est une « richesse collective » dont la rente doit revenir en premier lieu à la collectivité.

Certes, au Québec comme dans la quasi-totalité des juridictions, le sous-sol est une propriété collective. Mais il n'est ni automatique, ni même certain, que cette propriété collective se transforme en richesse, fût-elle collective ou privée.

Le processus menant à l'ouverture d'une mine est long, laborieux, risqué et complexe. On peut le décrire sommairement en trois grandes phases.

La première phase consiste à créer la connaissance de la ressource. C'est la phase d'exploration. De la revue de l'information existante aux campagnes de forage, l'exploration est longue, ardue, coûteuse et mobilise non seulement de l'équipement et de la main-d'œuvre, mais une dose importante de savoir, de savoir-faire et de technologie. La démarche n'est pas sans rappeler la recherche et développement dans les industries de haute technologie. Et le produit de ces démarches est le même : du savoir nouveau, pur et appliqué, grâce auquel on obtient une idée des minéraux contenus dans un territoire donné. L'ampleur de la ressource se dessine, mais on est encore loin de la richesse.

La seconde phase est la mise en valeur. Il s'agit alors de choisir les techniques d'extraction éventuelles, de définir les stratégies de protection de l'environnement, d'élaborer des scénarios de prix de la ressource, d'établir les risques techniques, sociaux et politiques, et d'identifier les modèles et sources de financement. Ici encore, interviennent beaucoup de savoir, de savoir-faire et de technologie. Au terme de cette étape, le promoteur a investi quelques dizaines, voire des centaines de millions de dollars sur une période de cinq à quinze ans. À ce stade, il

dispose d'une étude de faisabilité qui traduit enfin la ressource en potentiel de richesse, mais avec une marge d'incertitude qui demeure importante.

Il reste à construire une mine, du moins lorsque les circonstances économiques et techniques le permettent. Il est alors nécessaire de financer et de compléter l'ingénierie et la construction des infrastructures physiques, technologiques et de traitement d'information qui permettront d'extraire et de traiter le minerai pour, enfin, en tirer de la richesse.

Pour cheminer de l'intuition à la mine en opération, il faut autant de savoir, autant de temps, autant de technologie, autant de tolérance au risque que pour mettre au point un nouveau médicament.

Pas plus qu'on ne « trouve » un nouveau médicament, un nouvel avion de ligne ou un simulateur de vol, on ne « trouve » pas une mine. On la crée. La richesse produite par l'industrie minière est une richesse **créée**, et non une richesse prélevée.

3. LA FILIÈRE MINIÈRE QUÉBÉCOISE : VIGOUREUSE ET EN DÉVELOPPEMENT

L'industrie minière québécoise d'aujourd'hui est loin de celle que René Lévesque a découverte lorsqu'il est devenu le premier titulaire du ministère des Richesses naturelles en 1961.

Certes on trouve encore au Québec les quelques grandes multinationales intégrées qui dominaient le paysage il y a 50 ans, ou leurs héritières suite à des fusions et acquisitions. Mais ces grandes entreprises ont été transformées. De nombreux Québécois comptent parmi leurs dirigeants, pas seulement au niveau des opérations québécoises, mais dans les grandes fonctions des sièges sociaux, voire comme administrateurs. Les Québécois comptent parmi leurs actionnaires, directement ou par l'entremise de fonds d'investissement, à commencer par la Caisse de dépôt et placement et le Fonds de Solidarité FTQ. Il existe des sociétés minières québécoises, c'est-à-dire dont le siège social est au Québec. On pense à Osisko, mais aussi à Mines Richmont et à SEMAFO (dont la direction est à Montréal, mais dont les mines en exploitation sont situées en Afrique francophone). Il existe également une importante industrie québécoise de fournisseurs de biens et services dans le domaine minier : des services de génie-conseil, de forage, de construction, etc. Ces entreprises sont situées non seulement dans les grandes régions minières du Québec, mais sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la firme E&B Data a recensé 3 800 fournisseurs québécois au service des six plus grandes compagnies d'extraction minière en activité en 2008. De ce nombre, 1 800 étaient situés dans la région de Montréal et 250 dans la région de Québec⁶.

Fortes de l'expérience acquise auprès de l'industrie québécoise, des sociétés se déploient avec succès sur les marchés internationaux; on les retrouve aux quatre coins du monde. En Australie, en Nouvelle-Calédonie, en Amérique du Sud ou en Afrique, des Québécois œuvrent dans l'industrie minière.

⁶ E&B Data, *La filière minière au Québec, contribution socio-économique au développement du Québec et de ses régions*, AMQ et AEMQ, 2010.

Les firmes de génie conseil du Québec sont actives dans plus de 200 pays. Une portion significative de cette activité internationale concerne la filière minérale, depuis l'exploration minière jusqu'à la première transformation des métaux. Les Genivar, SNC Lavalin, Roche ou BBA interviennent dans des projets miniers au Brésil, en Finlande, au Chili, en Nouvelle-Calédonie et dans nombre d'autres pays.

Des sociétés-conseils en géophysique, comme Géophysique TMC et Abitibi géophysique, de Val d'Or, Géophysique GPR, de Longueuil, se retrouvent aux États-Unis, au Mexique, en Espagne, au Pérou, au Chili, en Côte d'Ivoire, au Groenland, en Australie et dans de nombreux autres pays.

Des entrepreneurs comme Industries Blais et Industries Moreau ou Construction Promec, de Rouyn-Noranda, Structures GB, de Rimouski, Industries Fournier, de Thetford Mines, ont capitalisé sur l'expérience et la réputation acquises au Québec pour rayonner dans les régions canadiennes, aux États-Unis, en Afrique, en Amérique du Sud, en Russie, en Grèce et ailleurs.

Des entreprises de forage établies en Abitibi sont présentes sur des marchés aussi divers que la Suède, le Kazakhstan ou le Venezuela. Un exemple parmi d'autres : Orbit Garant, de Val d'Or, est présente aux États-Unis, au Mexique, en Guyane et au Libéria.

Autant d'entreprises québécoises, pour la plupart des PME établies en régions, pour qui l'industrie minière du Québec a été un tremplin et un levier de développement.

Les entreprises québécoises exportent davantage que des services-conseils. Des innovations développées au Québec pour satisfaire les besoins locaux trouvent applications et preneurs à l'étranger. Selon l'étude complétée par E&B Data⁷, les exportations des équipementiers miniers québécois sont passées de moins de 65 millions \$ en 2000 à près de 200 millions \$ en 2008.

⁷ *Op. cit.*, p. 15.

Ces succès sont dus au savoir-faire développé au Québec, redéployé aux quatre coins de la planète minière. Ils bénéficient aussi d'importantes initiatives comme 48^e Nord international, un organisme abitibien qui accompagne les PME de la région dans la prospection et le développement de marchés internationaux.

4. L'INDUSTRIE MINIÈRE, UNE INDUSTRIE TRÈS MOBILE

On peut déplacer un site de production et fermer une usine. On ne peut pas délocaliser une mine. Cette différence nourrit l'impression que l'industrie minière jouit de peu de mobilité, et qu'il suffit que le sous-sol recèle des minéraux pour que, tôt ou tard, celui-ci concrétise sa valeur. Ainsi, dit-on, on laissera aux générations futures des ressources à exploiter pour leur propre bénéfice.

Cette perception témoigne d'une profonde méconnaissance du fonctionnement de l'industrie minière.

Certes les mines actuellement en exploitation ne peuvent être déplacées. Toutefois, au Québec, il faut quelque 2 000 projets d'exploration pour qu'une seule mine entre en exploitation. Et pour que ce projet sur 2 000 débouche sur une mine, il faudra de 6 à 15 ans pour franchir les étapes menant à sa mise en exploitation.

Bref, la recherche, la découverte, le développement, la mise en valeur et l'ouverture d'une mine, c'est l'affaire d'une génération. Entre la fermeture de la dernière mine exploitée à Malartic, en 1983, et la mise en exploitation de la mine Canadian Malartic d'Osisko, en 2011, il s'est écoulé 28 ans -- une génération, qui a vu quantité d'espoirs déçus et de projets d'exploration interrompus. Avant de prendre possession de son premier claim à Malartic en 2004, Osisko faisait de l'exploration, sans succès, depuis 1998.

C'est donc dès aujourd'hui qu'on doit chercher les mines qui pourront profiter à la prochaine génération. S'il n'y a au Québec que 16 mines de minéraux métalliques en exploitation aujourd'hui⁸, l'exploration est l'affaire de quelque 300 sociétés, pour la plupart des « juniors »

⁸ MRN, Rapport sur les activités minières au Québec, 2012, chapitre 6.

spécialisées⁹. S'il est vrai que la ressource minérale est inamovible, les deux vraies ressources de l'exploration sont, elles, extrêmement mobiles : il s'agit de la main-d'œuvre et des capitaux.

Une société d'exploration passe autant de temps à chercher des capitaux qu'à chercher le prochain gisement rentable. Avec la faible probabilité de succès, les capitaux sont à la recherche de rendements élevés. De son côté, la main-d'œuvre migre régulièrement au gré des projets d'exploration : dans une certaine mesure, l'emploi suit les capitaux. Comme la main-d'œuvre québécoise en matière d'exploration minérale est réputée à travers le monde, on la retrouve dans tous les coins du globe – en Abitibi, sur la Côte Nord et dans le Nord du Québec, mais ailleurs au Canada, aux États-Unis et partout où leur expertise est requise. Là où l'exploration minérale est intensive, l'accent québécois n'est jamais très loin.

Hormis la fermeture prématurée de mines marginalement rentables, une mauvaise politique minière a donc d'une part des effets néfastes immédiats sur l'industrie minière, particulièrement sur l'exploration minérale; d'autre part des répercussions à long terme sur le renouvellement des ressources et donc, sur la pérennité de l'industrie minière.

Le processus est tout simple. Dans un premier temps, les capitaux migrent vers des projets où le rapport risque–rendement est le plus favorable. Les sociétés d'exploration minière, qui dépendent systématiquement de l'apport continu de capitaux frais pour poursuivre leurs activités, deviennent très rapidement incapables de financer leurs projets suite à l'introduction de politiques minières inopportunes. Dans un deuxième temps, la main-d'œuvre spécialisée migre aussi vers les projets intéressants et rémunérateurs. Pendant ce temps, les mines en exploitation ferment une à une, sans que de nouveaux projets ne viennent les remplacer.

Il restera aux générations futures un sous-sol sans doute intact dans sa « propriété collective », mais qui ne leur sera pas disponible: il sera sous-exploré, grevé d'un déficit de connaissances et, surtout, sans industrie minière pour l'exploiter. Dans la meilleure des hypothèses, reconstruire

⁹ MRN, *Rapport sur les activités minières au Québec*, 2012, <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/mines/publications/publication-2012-chapitre4.pdf>

une industrie québécoise de l'exploration dans un tel contexte serait l'affaire d'une autre génération.

De 2007 à 2010, le Québec était perçu comme la meilleure juridiction au monde par les décideurs de l'industrie minière¹⁰. Le Québec ne devait pas cette perception favorable à une quelconque complaisance législative, fiscale ou réglementaire¹¹, mais bien à une réputation de rigueur, de prévisibilité et de stabilité dans la gouvernance du domaine minier. En trois ans seulement, de 2011 à 2013, le Québec a reculé au onzième rang de ce classement. Parallèlement, le Québec a reçu une proportion décroissante des investissements faits au Canada en exploration. Les conséquences de cette incertitude se mesurent en générations.

Le Québec bénéficie aujourd'hui des progrès accomplis sur deux générations depuis la refonte de la Loi des mines de René Lévesque en 1965. Nous devons aux générations futures de préserver et d'enrichir cet héritage en favorisant l'exploration soutenue, la création de nouvelles mines pour remplacer celles qui s'épuiseront et, surtout, l'éclosion de nouvelles Osisko, Richmond ou SEMAFO, pour maintenir le savoir et affermir l'industrie minière québécoise.

¹⁰ Institut Fraser, *Annual Survey of Mining Companies*, diverses années.

¹¹ En 2013, la Finlande et la Suède figurent au sommet du classement annuel de l'Institut Fraser.

Décisions à court terme, conséquences à long terme : le cas de la fiscalité minière en Colombie-Britannique

Au début des années 1970, la Colombie-Britannique était un des territoires canadiens où les activités d'exploration et d'exploitation minérales étaient les plus importantes. Bon an, mal an, la Colombie-Britannique accueillait entre le quart et le tiers des investissements en l'exploration minérale au Canada. Plus précisément, sur les cinq années de 1969 à 1973, la Colombie-Britannique a reçu 28 % des investissements en exploration minérale au Canada.

Le 15 septembre 1972, les Britanno-Colombiens ont élu un gouvernement néo-démocrate. Cette année-là, l'effort d'exploration en Colombie-Britannique a atteint un sommet de 33 % en proportion du total canadien. L'exploration a continué à un rythme très respectable au cours de 1973, première année complète du gouvernement néo-démocrate.

Le mardi 19 février 1974, le gouvernement déposa le *Bill 31*, un projet d'amendement au régime des redevances minières de la province. La nouvelle mesure prévoyait une redevance *ad valorem* de 2,5 % dès 1974, puis de 5 % à compter de 1975; elle ajoutait une « super redevance » de 50 % de la valeur excédant une « valeur de base », celle-ci devant être déterminée par le gouvernement.

L'industrie a baptisé ce jour le « mardi noir ». Dès 1974, dans un contexte d'inflation dépassant 10 %, les dépenses d'exploration en Colombie-Britannique diminuèrent de 18 % en dollars courants, alors qu'elles augmentaient de 43 % dans le reste du Canada. De 30 % des investissements en exploration au Canada en 1973, la Colombie-Britannique ne représenta plus que 19 % du total canadien en 1974, puis 18 % en 1975. En 1973, 352 compagnies enregistrèrent 35 659 claims en Colombie-Britannique; en 1974, 228 compagnies (- 35 %) enregistrèrent 16 971 claims (- 52 %); en 1975, nouvelle chute à 121 compagnies pour 11 751 claims.¹² En quelques mois, l'industrie de l'exploration a littéralement fui la Colombie-Britannique.

¹² Sources : Ressources naturelles Canada ; British Columbia Ministry of Energy and Mines.

Les Néo-démocrates furent défaits en décembre 1975. Le *Bill 31* fut abrogé en 1976, pour revenir à un régime de redevances basé sur les profits. Le régime a été amendé à nouveau en 1980. Mais les dommages étaient faits à la réputation de la Colombie-Britannique et il fallut plusieurs années avant que l'exploration reprenne son intensité passée. Sur le quinquennat de 1974 à 1978, la Colombie-Britannique ne représenta plus que 18 % des investissements canadiens en exploration. Elle ne bénéficia presque pas de la hausse mondiale – et particulièrement canadienne – des programmes d'exploration entre 1985 à 1990, alors que sa part du total canadien atteignit un creux de moins de 12 % deux ans de suite. C'était pourtant dix ans après le fameux « mardi noir ».

5. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION : OSISKO PARTAGE LES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

Osisko partage entièrement les préoccupations et les objectifs du projet de loi 43, tels qu'ils sont exprimés dans le préambule et dans l'article 16 du projet de loi, notamment :

- favoriser l'utilisation optimale des ressources minérales pour créer le maximum de richesse pour les Québécois;
- assurer un développement minéral respectueux de l'environnement;
- favoriser un développement associé aux communautés et intégré au milieu;
- diversifier de façon durable l'économie des régions; et
- exploiter les ressources non renouvelables au bénéfice des générations futures.

Depuis sa création, Osisko a fait siennes ces préoccupations. Ses pratiques en témoignent, qui ont toujours dépassé les exigences de la loi actuelle.

Toutefois, Osisko est d'avis que certaines dispositions du projet de loi 43, par leur nature même ou par les effets pervers vraisemblables, ne supportent pas les objectifs énoncés.

5.1 La loi comme outil d'information

Au-delà de la définition des droits, obligations et sanctions qu'on y trouve, une loi a également un impact en termes d'information et de pédagogie. Par exemple, Osisko estime que la formulation du troisième alinéa de l'article 16 induit le lecteur en erreur. Le texte du projet se lit ainsi :

« La présente loi vise également à développer une expertise québécoise dans l'exploration, l'exploitation et la transformation des ressources minérales au Québec. »

Tel que formulé, le texte laisse entendre que telle expertise n'existe pas encore au Québec. L'expression trahit et perpétue cette croyance malheureusement encore trop

répandue chez les Québécois non familiers de l'industrie minière. Cette perception est en retard d'un bon demi-siècle. Depuis les années soixante, les Québécois ont pris leur place dans l'exploration, l'exploitation et la transformation des ressources minérales. Leur expertise est reconnue mondialement, autant comme experts-conseils et dirigeants d'entreprises que comme entrepreneurs, scientifiques et inventeurs.

Recommandation 1 :

Étant donné que l'article 16 est destiné à avoir un impact pédagogique permanent, Osisko recommande que son troisième alinéa soit modifié pour se lire comme suit :

« La présente loi vise également à maintenir, développer et promouvoir l'expertise québécoise dans l'exploration et l'exploitation des ressources minérales. »

6. DU CLAIM À L'EXPLORATION

Le projet de loi confirme (chapitre II) que la ressource minérale au Québec appartient à l'ensemble des Québécois. Ce régime existe depuis la fin du XIX^e siècle et a été renforcé lors de la refonte de la Loi des mines en 1965, alors que le concept de bail minier à durée limitée a remplacé celui de concession minière à perpétuité. L'accès au claim sur la base de « premier arrivé, premier servi » est cohérent avec ce principe. C'est pourquoi il est très répandu dans nombre de pays développés, notamment le Canada, la Suède, la Finlande, l'Australie¹³, la Norvège¹⁴.

En outre, cette façon de faire a fait ses preuves :

- elle favorise l'exploration et la création de connaissances sur le sous-sol;
- elle est équitable, dans la mesure où tout citoyen intéressé et capable de faire de l'exploration peut obtenir des claims, sans égard à ses moyens financiers;
- au Québec, elle a permis à des prospecteurs et des sociétés québécoises de taille modeste de jouer sur un pied d'égalité avec les multinationales intégrées; elle a ainsi contribué à l'éclosion de l'industrie québécoise de l'exploration minière et, par ricochet, de toute la filière minière québécoise.

6.1 La mise aux enchères des claims

Le projet de loi 43 propose de faire exception à cette approche, en permettant la mise aux enchères de certains claims (articles 39, 49-52). Certes l'octroi de claims par mise aux enchères reste compatible avec le principe de la propriété collective du sous-sol. Il est toutefois utile de noter que la mise aux enchères constitue d'une certaine façon un dédoublement de la fiscalisation minière, dans la mesure où l'État effectuera deux ponctions fiscales sur la même richesse minérale. Dans un premier temps, l'acquéreur

¹³ Johnson, Eva Liedholm traite de l'Ontario, de l'Australie Occidentale, de la Suède et de la Finlande dans *Mineral Rights – Legal Systems Governing Exploration and Exploitation*, Doctoral Thesis, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2010.

¹⁴ Kingdom of Norway, *Act of June 2009 No. 101 relating to the acquisition and extraction of mineral resources (The Minerals Act)*, May, 2010.

d'un claim aux enchères aura versé à l'État un « droit d'exploration » dont le prix reflètera la richesse minérale anticipée *a priori* du territoire faisant l'objet du ou des claims. En cas de succès couronné par une exploitation minière, l'exploitant devra payer des redevances calculées sur la richesse minérale avérée. L'accès à la ressource est payé deux fois. C'est un peu comme demander à une entreprise manufacturière de verser à l'État un impôt sur ses profits anticipés au moment de la décision de construire une usine et, dans un deuxième temps, de verser à nouveau un impôt sur les profits réels, une fois l'usine en exploitation.

Même si on faisait abstraction de cet enjeu d'équité fiscale, Osisko tiendrait néanmoins à exprimer une triple préoccupation :

- d'abord, le projet de loi donne au ministre toute discrétion pour déterminer les territoires pour lesquels les claims seront attribués aux enchères; cette discrétion sans aucune balise véritable introduit dans le mode d'attribution des claims un degré élevé d'incertitude qui n'est pas de nature à favoriser le développement ordonné de la ressource minérale au Québec;
- en deuxième lieu, la mise aux enchères de claims ajoute un coût à l'exploration; toutes choses étant égales d'ailleurs, ce coût additionnel diminuera l'effort total d'exploration sur le territoire québécois et, par voie de conséquence, le rythme de création de la connaissance de la ressource minérale au Québec;
- en troisième lieu, la mise aux enchères des claims introduit un biais favorable aux sociétés disposant de flux financiers d'exploitation : les sociétés d'exploitation minière, et en particulier les grands groupes intégrés. Si Osisko fait maintenant partie des sociétés qui seraient favorisées par cette mesure, il ne fait aucun doute que son développement initial aurait été rendu plus difficile si une telle mesure avait existé au tournant des années 2000. Les sociétés juniors d'exploration, en grande partie québécoises, seront davantage affectées par cette mesure que les sociétés multinationales domiciliées à l'étranger.

Pour ces raisons :

Recommandation 2 :

Osisko recommande que la Loi sur les mines maintienne le statu quo en matière d’octroi de claims.

6.2 Les claims et les territoires incompatibles avec l’activité minière

Le projet de loi 43 introduit une nouvelle notion, celle de territoire incompatible avec l’activité minière. Cette notion a un impact sur le renouvellement des claims existants (article 71), où il est énoncé que le ministre renouvelle un claim dans la mesure où son titulaire [...] « 4° [a] effectué des travaux, lorsqu’il se trouve, en tout ou en partie, dans un territoire incompatible avec l’activité minière, au cours de toute période de validité postérieure à l’instauration d’un tel territoire [...] ».

Le sens et la portée de cet alinéa sont ambigus et soulèvent les interrogations suivantes :

- Doit-on comprendre que le titulaire du claim doit avoir effectué des travaux *après* qu’un territoire aura été désigné comme incompatible avec l’activité minière? Si c’est le cas, en vertu de quoi un titulaire pourra-t-il effectuer des travaux miniers sur un territoire incompatible avec l’activité minière, soustrait à toute exploration minière en vertu de l’article 251? Existera-t-il des droits acquis?
- Si, de fait, de tels droits acquis existent, qu’impliqueront-ils sur une éventuelle exploitation minière, dans le cas où l’exploration justifiera l’aménagement et l’exploitation d’une mine?
- Si un territoire désigné incompatible avec l’activité minière comprend une mine déjà en exploitation, les droits acquis permettront-ils de poursuivre l’exploration sur les territoires contigus destinée à renouveler les réserves, prolonger la vie de la mine et maximiser ses retombées en termes de valeur ajoutée, d’emplois et de recettes fiscales du gouvernement?

La valeur d'un droit minier (claim ou bail d'exploitation) est essentiellement la valeur actualisée estimée de la ressource minérale que ce droit permet d'exploiter. Cette valeur dépend directement de la pérennité du droit minier.

Il est donc essentiel que la loi assure explicitement la pérennité des droits existants et des droits connexes. Si l'intention du législateur est de reconnaître des droits acquis aux titulaires de claims obtenus avant l'instauration d'un territoire incompatible avec l'activité minière, Osisko est d'avis que la loi devrait reconnaître explicitement ces droits acquis et leur portée, depuis le claim jusqu'au bail d'exploitation actuel ou éventuel.

Recommandation 3 :

Osisko recommande que la notion, la nature et la portée des droits acquis en rapport avec les territoires incompatibles avec l'activité minière soient clarifiées afin d'assurer la protection pérenne et sans équivoque des droits acquis avant l'instauration d'un tel territoire; et que cette protection couvre non seulement les droits acquis, mais aussi tous les droits miniers qu'aurait pu obtenir le titulaire d'un droit acquis avant l'instauration d'un tel territoire suivant le processus normal de développement minier, tels qu'un bail de surface et un bail minier.

6.3 Certaines obligations rattachées aux claims

Le projet de loi 43 crée certaines obligations nouvelles aux détenteurs de claims, notamment en matière d'information à transmettre aux propriétaires ou occupants de surface, aux municipalités ainsi qu'au ministre.

6.3.1 Avis aux détenteurs de droits de surface (article 74)

L'article 74 donne au titulaire d'un claim l'obligation d'aviser les détenteurs de droits de surface (propriétaire, locataire, détenteur de bail d'exploitation de substances minérales de surface). Bien que l'objectif d'informer ces personnes soit légitime, il n'est pas évident que de confier cette responsabilité directement au titulaire du claim soit la façon la plus efficace de le faire. Les détenteurs de claims ne disposent pas de l'information relative aux propriétaires de surface et, *a fortiori*, aux locataires. L'État pourrait se charger de cette responsabilité, à titre de gestionnaires des registres minier et foncier. Alternativement, on pourrait exiger du titulaire de claim qu'il fasse connaître l'existence du claim par voie d'affichage public ou de publicité dans les journaux.

6.3.2 Avis aux municipalités (article 74)

Lorsque le claim se trouve sur le territoire d'une municipalité locale, le même article 74 fait obligation au titulaire d'informer cette dernière des travaux qui seront exécutés au moins 90 jours avant le début desdits travaux. Osisko reconnaît la légitimité d'un avis à la municipalité. Elle questionne cependant la nécessité que cet avis soit aussi long que 90 jours. La longueur du délai n'est pas anodine. Il peut arriver qu'une société d'exploration obtienne son financement dans les quelques semaines précédant le début d'une courte saison d'exploration. Un délai de 90 jours peut ainsi entraîner des contraintes opérationnelles sévères. Osisko est d'avis qu'un délai de 30 jours est suffisant pour servir les finalités poursuivies par l'article 74.

Recommandation 4 :

Osisko recommande que le délai prévu au quatrième alinéa de l'article 74 (avis à une municipalité locale) soit fixé à 30 jours plutôt qu'à 90 jours.

En outre, la description des travaux à accomplir transmise aux municipalités devrait être d'ordre assez général. En effet, l'exploration minière est un domaine très compétitif et

soumis à de strictes règles de divulgation. La nature des renseignements transmis aux municipalités devrait respecter ce caractère compétitif ainsi que les règles de divulgation des sociétés cotées en Bourse.

6.3.3 Information au ministre (article 81)

L'article 81 fait obligation aux titulaires de claims de joindre à l'avis de jalonnement ou de désignation sur carte la planification des travaux à réaliser au cours de l'année à venir, puis à chaque date anniversaire de l'inscription du claim par la suite. L'objectif poursuivi par le ministre n'est pas clair.

Dans les faits, un plan de travaux d'exploration est souvent très évolutif. À l'étape de l'obtention du claim, l'information disponible est généralement minime. La planification des travaux sera par conséquent un processus itératif, chaque décision étant dépendante d'une part des résultats obtenus jusque-là, d'autre part des ressources financières disponibles – cette dernière contrainte concerne au premier chef les sociétés juniors d'exploration.

Il serait donc souhaitable de permettre au titulaire de claim un délai de quelques mois entre l'inscription du claim et l'obligation d'informer le ministre de la planification de ses travaux d'exploration. Par ailleurs, Osisko croit fermement que ces renseignements devraient être transmis au ministre sur une base confidentielle et ce, nonobstant l'article 163 du projet de loi. La planification des travaux d'exploration est révélatrice d'hypothèses et de convictions développées sur la base des travaux effectués préalablement. Ils ont une valeur concurrentielle et les rendre publics à ce stade représente un important préjudice potentiel pour les titulaires de claims.

Recommandation 5 :

Osisko recommande que les renseignements transmis au ministre en vertu de l'article 81 (planification des travaux d'exploration pour l'année à venir) le soient sur une base confidentielle.

Par ailleurs, cette obligation accroîtra significativement le volume d'informations canalisé vers le MRN. Le traitement de cette information exige que le MRN se dote de ressources suffisantes à cette fin. Autrement le fardeau administratif additionnel imposé aux titulaires de claims le sera en pure perte.

6.3.4 Ordre de cessation des travaux (article 92)

L'article 92 du projet de loi conserve au ministre le droit qu'il a en vertu de l'article 82 de la loi actuelle, à savoir « ordonner la cessation des travaux [d'exploration], s'il le juge nécessaire, pour permettre l'utilisation du territoire à des fins d'utilité publique ».

L'article 92 du projet diffère toutefois de la loi actuelle en matière d'indemnisation d'un titulaire de claim lorsque le ministre décide de maintenir la cessation des travaux. La loi actuelle prévoit une procédure d'expropriation du claim. Le projet de loi 43 prévoit plutôt une indemnité limitée aux sommes dépensées pour l'exécution des travaux effectués en application de la loi.

Osisko considère que cette façon d'indemniser le titulaire du claim ne reflète ni les coûts réels supportés par le titulaire, ni la valeur économique du claim ainsi révoqué.

- En vertu de la législation proposée, les frais admissibles à une indemnisation seraient *de facto* limités aux frais directs supportés dans un programme d'exploration relatif à un ou plusieurs claims révoqués. Ces frais ne comprennent pas les frais indirects et les frais généraux nécessaires à l'administration du programme et de l'activité d'exploration de la compagnie. Si les claims révoqués constituent une part marginale de l'actif et des activités du titulaire, la différence sera également marginale. Mais dans le cas d'une société junior dont les claims révoqués constituent une part importante, voire l'essentiel de l'actif, l'indemnité prévue par l'article 92 du projet de loi est nettement insuffisante pour récupérer les coûts réels engagés par le titulaire.

- La valeur d'un claim ne se limite pas aux frais qui y ont été engagés. La valeur d'un claim est celle que le titulaire y a créée, en développant la connaissance de la ressource qui s'y trouve. C'est cette valeur, et non les seuls coûts, qui est reflétée dans la valeur économique, boursière ou non, du titulaire de claims.

Le recours à l'expropriation permet au titulaire de faire valoir son droit à être indemnisé pour la pleine valeur de ses titres. L'article 92 ne lui permet plus, et ce changement est susceptible de créer des situations inéquitables.

Recommandation 6 :

Osisko recommande que le recours à l'expropriation des claims soit maintenu lorsque le ministre décide de maintenir une décision de faire cesser les travaux d'exploration pour permettre l'utilisation d'un territoire à des fins d'utilité publique.

7. LE BAIL MINIER

Le projet de loi 43 assujettit la conclusion d'un bail minier à plusieurs nouvelles conditions :

- l'approbation préalable du plan de réaménagement et de restauration minière (article 102);
- la soumission d'une étude de faisabilité de la transformation du minerai (article 102);
- à la discrétion du ministre, la conclusion d'une entente ayant pour objet de maximiser les retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales autorisées en vertu du bail (article 103); et
- la constitution d'un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques (article 104).

7.1 L'approbation préalable du plan de réaménagement et de restauration minière (article 102)

Si le projet de loi 43 était adopté tel quel, aucune entreprise minière ne pourrait procéder à des travaux de développement sur son site avant d'obtenir un bail minier. Par ailleurs, en vertu de l'article 102, celui-ci serait désormais assujéti à l'approbation de son plan de réaménagement et de restauration;

À l'heure actuelle, le processus d'obtention d'un bail minier dure de 18 à 24 mois. Il faut en outre souvent compter de trois à quatre ans pour obtenir du ministère des Ressources naturelles l'approbation d'un plan de réaménagement et de restauration. Dans le cas de Canadian Malartic, où les procédures administratives ont été particulièrement efficaces, le plan de réaménagement et de restauration n'a été approuvé que le 15 juin 2011, soit après le début de l'exploitation commerciale de la mine, 19 mois après l'obtention du bail minier et sept mois après l'obtention du certificat d'autorisation pour travaux préparatoires en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2).

Ces dispositions du projet de loi prolongeraient de façon significative le processus d'obtention d'un bail minier. La subordination de l'émission du bail à l'approbation du plan de restauration aurait pour conséquence de retarder de plusieurs années l'échéancier de développement, de construction et de mise en exploitation d'une mine. Un retard de cette ampleur entraînerait des répercussions sur la faisabilité économique du projet et sur la possibilité de manquer une fenêtre d'opportunité économique favorable. Par exemple, dans le cas de Canadian Malartic, un retard de deux ans aurait rendu le financement du projet problématique, sinon impossible.

Recommandation 7 :

Afin d'éviter des délais inutiles, coûteux et contre-productifs, Osisko recommande que l'émission du bail minier soit subordonnée au dépôt d'un plan général de réaménagement et de restauration d'un site minier, et non à l'approbation d'un plan détaillé.

7.2 La recherche de retombées maximales

Le projet de loi cherche à maximiser les retombées économiques en territoire québécois de l'exploitation des ressources minérales. Il le fait de deux façons :

1. il donne au ministre le pouvoir discrétionnaire d'exiger, comme condition préalable à la conclusion ou au renouvellement d'un bail minier, la conclusion d'une entente à cette fin (article 103); et
2. il confère à la société minière l'obligation de constituer et maintenir un comité de suivi et de maximisation des retombées économiques (art. 104).

Osisko croit qu'une société minière doit chercher à maximiser les retombées économiques de ses activités pour les communautés d'accueil, à l'échelle d'une municipalité, d'une région, ou du Québec dans son entier. Notre société le démontre depuis son implantation à Malartic et, toutes proportions gardées, sur chacun des sites

où elle poursuit des activités. De 2009 à 2012, Osisko a effectué plus de 80 % de ses dépenses d'exploitation et d'investissement au Québec.

Osisko est aussi d'avis que l'ensemble de l'industrie minière active au Québec effectue la grande majorité de ses dépenses au Québec. La taille et la richesse de la filière minérale en amont de l'industrie minière en témoignent.

La conviction sous-jacente à ces mesures semble relever davantage d'une mythologie centenaire et tenace quant au sous-développement industriel du Québec que d'une réalité documentée. Osisko n'a connaissance d'aucune étude qui documenterait l'existence d'un quelconque enjeu à cet égard.

Même si un tel enjeu existait, Osisko est d'avis que l'approche établie dans le projet de loi 43, à savoir la création d'un comité de suivi et l'éventuelle conclusion d'une entente de maximisation des retombées économiques entre le ministre et la minière, ne constitue pas une approche efficace pour atteindre les fins du gouvernement.

Chez Osisko, la recherche de retombées maximales va bien au-delà d'une simple « politique d'approvisionnement local ». Osisko a intégré à sa gestion et à sa culture la volonté de maximiser son impact durable et structurant sur le développement économique de ses milieux d'accueil. Canadian Malartic a généré des retombées non seulement en quantité, mais également en qualité.

Ainsi, en plus d'être à la source de 700 emplois à Malartic, en Abitibi-Témiscamingue et ailleurs au Québec, en plus d'avoir injecté, de 2009 à 2012, plus de 1,6 milliard \$ dans l'économie québécoise, dont plus de 1 milliard \$ en Abitibi-Témiscamingue, Osisko a appuyé la création, le développement, voire la transformation de plusieurs entreprises, pour qui les mandats d'Osisko ont été un tremplin vers de nouveaux marchés.

Par exemple, pour la seule année 2012, Osisko est directement responsable de quatre implantations industrielles dans la ville de Malartic : AmNor Industries (gestion environnementale), Fournier & Fils (béton et produits du béton), Location Hewitt inc. (filiale de Hewitt Équipement spécialisée dans la location de machines et outils), et Meglab (solutions et équipement électriques). Misanant sur un partenariat fructueux avec Osisko, l'entreprise de ventilation Manseau & Perron, de Rouyn-Noranda, a plus que doublé sa taille en cinq ans et s'est étendue au-delà de son marché traditionnel, notamment sur des projets miniers dans le nord de l'Ontario et au Nunavik, obtenus sur la foi de ses réalisations à Malartic.

L'ampleur et la qualité de ces retombées ne sont pas le fruit du hasard, mais le produit d'une volonté de les maximiser dans la durée. Osisko a obtenu de tels résultats tangibles en matière d'impact économique en déployant une stratégie d'intervention en quatre volets coordonnés:

- la diffusion systématique de ses besoins de biens et services sur les marchés locaux et régionaux;
- le développement d'une connaissance approfondie des ressources et capacités régionales;
- le recours à des actions innovatrices et proactives pour permettre ou faciliter la participation d'entreprises locales, souvent de plus petite taille que leurs rivales de l'extérieur, par exemple : le morcèlement des mandats, la formation de coentreprises et d'alliances, la prise en charge par Osisko d'une part inhabituellement élevée du financement ou du risque d'exécution des mandats; et
- la signature d'ententes à long terme, afin de minimiser le risque associé à la réalisation d'investissements par des entreprises locales ou régionales.

De l'avis d'Osisko, l'obtention de résultats tangibles en matière de retombées est donc davantage le produit de stratégies souples et adaptées que de politiques uniformes et rigides.

En revanche, Osisko croit qu'une approche par entente (art. 103) ou par comité de suivi (article 104) risque à la fois :

1. de faire des exploitants miniers des organismes subventionnaires déguisés, dont les « retombées » seront artificielles et de courte durée;
2. d'accroître les coûts des projets, notamment à cause de l'introduction de rigidités de gestion imposées par d'éventuelles ententes et par les comités de suivi.

En outre, en confiant à un comité de suivi la responsabilité d'assurer la maximisation des retombées économiques d'un projet minier, on risque de voir le comité devenir un lieu de marchandage, de recherche malsaine de bénéfices personnels, davantage que de conception et de déploiement de véritables stratégies de maximisation de retombées.

Si le législateur tient absolument à traiter de la maximisation des retombées – même si cette préoccupation ne répond à aucun enjeu documenté – Osisko est d'avis que l'évaluation de la stratégie de maximisation de retombées devrait être examinée par le BAPE, en même temps que la stratégie de minimisation de retombées environnementales.

Recommandation 8 :

Osisko recommande le retrait des articles 103 (conclusion d'une entente de maximisation des retombées économiques) et 104 (comité de suivi et de maximisation des retombées économiques) du projet de loi 43, et que le BAPE soit chargé d'évaluer la stratégie de maximisation des retombées économiques des projets miniers.

7.3 La volonté de transformer le minerai au Québec (article 102)

Le projet de loi 43 propose d’obliger toute société voulant obtenir ou renouveler un bail minier à produire une étude de faisabilité de la transformation du minerai.

Les études de faisabilité coûtent cher. Ce coût se mesure en centaines de milliers de dollars pour les cas les plus simples, mais peut atteindre des millions de dollars. Une telle étude ajoute au coût de tout projet minier. Et tout coût additionnel est un frein au développement. Il doit donc se justifier par son absolue nécessité.

Il est toujours souhaitable de favoriser le développement de filières créatrices de valeur sur tous les maillons de la chaîne. Mais, comme dans le cas de la maximisation des retombées économiques, il faut cesser de croire au vieux mythe du Québec extracteur de richesse, qui expédie ses matières premières pour qu’elles soient transformées ailleurs. Il y a longtemps que l’économie du Québec n’est plus émergente. Osisko note que le développement industriel se fait aussi bien en amont qu’en aval, comme le démontre l’industrie québécoise, et comme l’a démontré Osisko dans son développement à Malartic.

- Le Québec est une des régions nord-américaines où l’économie est la plus intensive en transformation des minéraux. Comme on le voit dans le Tableau 1 ci-dessous, de toutes les grandes régions industrielles d’Amérique du Nord, le Québec est celle où les premières transformations de minéraux¹⁵ occupent la part la plus élevée du PIB. Quant aux transformations en aval dans la chaîne de création de valeur¹⁶, le Québec se classe troisième en Amérique du Nord, derrière la région américaine des Grands Lacs et l’Ontario – et si on faisait abstraction de l’industrie automobile, virtuellement absente du Québec, le

¹⁵ Fabrication de produits minéraux non métalliques, première transformation des métaux, fabrication de produits métalliques.

¹⁶ Fabrication de machines, Fabrication de matériel, d’appareils et de composants électriques, Fabrication de matériel de transport.

Québec serait ici encore la première région en Amérique du Nord, en pourcentage de son PIB. On peut difficilement attribuer à des décisions des groupes miniers l'absence d'industrie automobile au Québec.

TABLEAU 1 : PART DU PIB OCCUPÉE PAR LA TRANSFORMATION DES MINÉRAUX, QUÉBEC ET AUTRES GRANDES RÉGIONS INDUSTRIELLES NORD-AMÉRICAINES, 2011 (en % du PIB)

| Région | SCIAN 327, 331, 332 ¹ | SCIAN 333, 335, 336 ² | Total | Dont industrie automobile: SCIAN 3361, 3362, 3363 |
|--------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------|---|
| Québec | 3,19 | 3,15 | 6,34 | 0,10 |
| Ontario | 2,39 | 4,73 | 7,12 | 2,78 |
| Grands Lacs (US) | 2,86 | 4,80 | 7,66 | 1,90 |
| Nouvelle-Angleterre (US) | 1,48 | 2,21 | 3,69 | 0,06 |
| Prairies (US) | 1,43 | 3,15 | 4,58 | 0,55 |

1 327 : Fabrication de produits minéraux non métalliques

331 : Première transformation des métaux

332 : Fabrication de produits métalliques

2 333 : Fabrication de machines

335 : Fabrication de matériel, d'appareils et de composants électriques

336 : Fabrication de matériel de transport

SCIAN : Système de classification des industries de l'Amérique du Nord

Sources : pour les provinces canadiennes, Statistique Canada. Pour les régions américaines, U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

- Le Québec n'est pas qu'un exportateur de minéraux. Il est aussi un importateur de minéraux qui sont transformés ici. Au cours de la décennie 2003 – 2012, le Québec a été un importateur net de minéraux quatre années sur dix¹⁷.
- Ainsi que l'a démontré une étude récente réalisée pour la Chambre de Commerce du Montréal métropolitain¹⁸, il existe au Québec une industrie de première et de seconde transformation des métaux importante et bien établie.
- Le développement de la transformation des minéraux tient davantage de la politique de développement industriel que de la politique de développement minier. L'exploitation minière et la transformation des minéraux constituent des métiers différents, mobilisant des savoirs et des ressources différentes. Vouloir inciter l'industrie minière à explorer systématiquement l'intégration verticale en aval de son activité de base, c'est aller contre la tendance lourde de toute l'industrie de fabrication, qui tend à impartir la production de ses produits intermédiaires à des sous-traitants. Demander aux mines de développer la transformation de leurs produits, c'est comme demander aux producteurs agricoles de développer la transformation alimentaire.
- À cet égard, l'étude de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain identifie quelques pistes susceptibles de favoriser davantage le développement de l'industrie de la transformation, mais une stratégie « push » depuis l'exploitant minier n'en fait pas partie. Elle écarte explicitement l'imposition de quotas de transformation à l'industrie minière. Elle préconise plutôt la valorisation de la filière métallique, la mise en place d'un environnement d'affaires propice à la transformation locale, l'encouragement de l'innovation et de la productivité, etc.

¹⁷ Source: ministère des Ressources naturelles.

¹⁸ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *La transformation métallique et la métropole : un alliage durable et prometteur*, en collaboration avec Minalliance et KPMG-SECOR, Montréal, février 2013.

Recommandation 9 :

Osisko recommande que soit supprimée du projet de loi 43 toute exigence relative à la transformation des minéraux (articles 103, 108, 122), et que le ministre des Finances et de l'Économie demeure responsable de l'élaboration et du suivi de toute politique de développement de l'industrie de la transformation des minéraux.

Si le législateur tient néanmoins à confier au ministre des Ressources naturelles la responsabilité d'une politique de développement industriel basée sur la coercition, le projet de loi devrait à tout le moins exclure explicitement les projets miniers de métaux précieux (or et argent) de cette obligation. L'enjeu de la transformation concerne en effet les minéraux industriels, et non les métaux précieux.

8. LES EXIGENCES DE DIVULGATION

Le projet de loi 43 introduit pour les titulaires de droits miniers de nouvelles exigences de divulgation. Parallèlement, il établit (article 163) le caractère public de « tous les documents et renseignements obtenus des titulaires de droits miniers aux fins de l'application de la présente loi. »

Osisko n'a pas de réticence à transmettre au ministre toute information que celui-ci trouve nécessaire ou utile à l'application de la loi. Toutefois, même si l'objectif de transparence est légitime, il n'en reste pas moins que certains renseignements transmis au ministre pourront avoir un caractère concurrentiel et donc confidentiel. À cet égard, il n'y a aucune raison qu'un titulaire de droit minier dispose d'une protection moindre que toute autre entreprise du Québec. Au minimum, cette disposition devrait être sous réserve des dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). À défaut d'une telle disposition, la Loi sur les mines fera de tout titulaire de droits miniers un citoyen de seconde classe en matière de protection de renseignements confidentiels.

Recommandation 10 :

Osisko recommande que toutes les informations transmises au ministre en application de la loi soient, conformément au droit général, assujetties aux dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, notamment les articles 23 et 24 de cette loi.

Afin d'éviter des lourdeurs administratives, Osisko recommande également que la périodicité des transmissions des informations, le cas échéant, corresponde à l'exercice financier de la société minière.

Certaines obligations spécifiques posent problème.

Ainsi, le projet de loi prévoit que soit transmise au ministre (article 123) et rendue publique (article 163) toute entente avec une communauté. Non seulement cette exigence devrait elle aussi être assujettie à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, mais elle soulève le problème de savoir ce qui constitue une entente, et ce qui constitue une communauté. Ni l'un, ni l'autre terme n'est défini, et la réalité des liens entre l'industrie et de nombreux groupes laisse place à beaucoup d'interprétation.

En outre, le projet de loi prévoit que soient transmis au ministre (article 123) et rendus publics (article 163) certains renseignements pour chaque bail minier, plus précisément la quantité et la valeur du minerai extrait au cours de l'année précédente, ainsi que les redevances versées pour chaque bail minier. Bien que très importants, ces renseignements pris de façon isolée ne renseignent que partiellement sur la contribution positive ou négative des détenteurs de baux miniers à leur communauté d'accueil et à la collectivité québécoise. C'est soit trop, soit trop peu d'information.

Recommandation 11 :

Osisko recommande que le détenteur de chaque bail minier ou concession minière transmette annuellement au ministre, sur une base mine par mine, un rapport de développement durable contenant au moins les renseignements visés à l'article 163 qui ne sont pas de nature confidentielle, et que le ministre rende ce rapport public.

9. MESURES DE PROTECTION ET MESURES DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION

La partie la plus nécessaire et la plus efficace du projet de loi concerne la protection de l'environnement et les mesures visant à assurer une restauration responsable des sites miniers.

9.1 La garantie financière couvrant les coûts de restauration

Le projet de loi 43 prévoit qu'une garantie financière de 100 % des coûts anticipés des travaux de restauration devra être versée avant le début des travaux, dans le cas de travaux d'exploration, ou en trois versements au cours des 27 mois suivant l'approbation du plan de réaménagement et de restauration, dans le cas de travaux d'exploitation (articles 182 à 185, 306).

Osisko souscrit à cette approche. Il est important de protéger la collectivité québécoise d'avoir à assumer d'éventuels passifs environnementaux à cause de titulaires de droits miniers irresponsables ou devenus insolvables. La garantie doit donc couvrir la totalité des coûts de restauration anticipés. Et elle doit être versée dans des délais acceptables.

À cet égard, Osisko a devancé les exigences du projet de loi 43, en versant en trois tranches une garantie financière de 100 % du coût anticipé des travaux de restauration de sa mine Canadian Malartic. La dernière de ces tranches a été versée en juillet dernier, à peine plus de deux ans après le début de la production commerciale à Malartic.

À l'occasion du versement de la première tranche de 50 %, en octobre 2011, Osisko avait d'ailleurs déclaré que cette démarche « constituait pour nous une obligation morale, même si elle n'était pas encore une obligation légale ».

Osisko est d'avis qu'un échéancier du type de celui qu'elle a adopté pour le versement de sa garantie financière est de nature à protéger l'intérêt des Québécois, tout en

permettant à la société minière de bénéficier des flux financiers tirés des premiers mois d'exploitation. Si notre recommandation 7, relative à l'approbation du plan de réaménagement et de restauration, est acceptée, les articles 184 à 186 sont adéquats tels quels. En revanche, si l'obtention du bail minier demeure subordonnée à l'approbation du plan de réaménagement, la garantie serait vraisemblablement exigée en totalité avant le début de l'exploitation. Dans cette éventualité, l'échéancier de paiement de la garantie devrait être revu pour que le premier versement ait lieu dans les 90 jours du début de l'exploitation commerciale, plutôt que dans les 90 jours de l'approbation du plan.

9.2 L'assujettissement au BAPE de tous les projets miniers

Le projet de loi 43 propose d'assujettir à une évaluation environnementale tous les projets de construction et d'exploitation d'une usine de traitement de minerai ainsi que les projets d'aménagement et d'exploitation d'une mine, peu importe la nature du produit visé ou la capacité de production du projet (Article 283).

Cette modification proposée a essentiellement pour effet d'assujettir à l'évaluation environnementale les projets miniers d'une capacité de moins de 7 000 tonnes métriques par jour.

Osisko est d'avis que cette mesure est justifiée. Il n'est plus à démontrer que le développement harmonieux de l'industrie minière repose dorénavant sur l'acceptation de ses activités par ses communautés d'accueil. Cette acceptation repose non seulement sur le respect de l'environnement physique et humain par les projets miniers, mais sur un climat de confiance à maintenir entre l'industrie et ses milieux d'accueil – confiance tributaire de la transparence des acteurs de l'industrie. Cette confiance nécessite assurément que les promoteurs miniers fassent preuve de bonne foi et de transparence dans leurs rapports avec les milieux d'accueil. Elle requiert aussi que l'information pertinente soit produite et rendue disponible aux parties intéressées selon

un format et un processus prédéterminés et prévisibles. Ces exigences sont vraies pour tous les projets miniers, indépendamment de leur envergure.

Le Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement fournit aux parties intéressées un tel cadre de production et de diffusion d'information. Il leur fournit en outre la possibilité de réclamer des consultations publiques, de nature à affermir la confiance et l'acceptabilité sociale. C'est d'ailleurs afin d'entretenir un lien de confiance et un climat de collaboration avec son milieu d'accueil qu'Osisko a volontairement réclaté la tenue d'audiences publiques sur son projet de Malartic en 2009.

Toutefois, tout comme le ministère des Ressources naturelles, il est essentiel que le BAPE dispose des ressources additionnelles suffisantes pour s'acquitter de son mandat élargi avec efficacité et diligence.

10. EXPROPRIATION ET INDEMNISATION

Le projet de loi 43 aborde les modalités d'acquisition de propriétés pour fins d'exploration ou d'exploitation, à savoir les transactions de gré à gré et l'expropriation (article 198).

Rappelons que la possibilité d'un recours à l'expropriation remonte à la Loi des mines adoptée en 1965, sous l'impulsion du ministre des Ressources naturelles de l'époque, M. René Lévesque. Ce recours se justifie dès lors que la loi fait des substances minérales une propriété collective de tous les Québécois -- ce que fait l'article 4 du projet de loi, dans la foulée des lois régissant les mines depuis le XIXe siècle. La propriété collective de la ressource minérale confère à tout projet minier une dimension d'utilité publique, qui peut justifier qu'on donne à l'intérêt collectif préséance sur le droit de propriété individuelle. On l'a vu dans la section 1, cette « étatisation » de la ressource remonte au moins au XVe siècle.

Rappelons que l'activité minière engendre très peu d'expropriations. Au cours des six dernières années, un seul cas d'expropriation a été attribuable à un projet minier, en regard de plus de 1 200 expropriations complétées à d'autres fins. Dans ce cas exceptionnel, Osisko a dû avoir recours à une mesure d'expropriation parce qu'un citoyen menaçait de bloquer le projet, après que la Société eût négocié de gré à gré l'acquisition ou le déplacement de 204 résidences.

Par rapport à la situation actuelle, le projet de loi 43 propose trois modifications importantes :

1. il supprime la possibilité d'un recours à l'expropriation pour mener des travaux d'exploration;
2. il oblige le titulaire de droit minier qui souhaite acquérir un immeuble résidentiel familial à déboursier les honoraires pour des services conseils nécessaires à la négociation d'une entente de gré à gré; et
3. il interdit que soit déplacé ou démoli un immeuble résidentiel familial avant la délivrance d'un bail minier.

Le présent mémoire aborde tour à tour chacune de ces trois modifications.

10.1 Le recours à l'expropriation à l'étape de l'exploration

Peu importe le secteur, la raison d'être du recours à l'expropriation est d'empêcher un citoyen d'utiliser son droit de propriété de façon abusive, au détriment de l'intérêt public. Dans le cas d'un projet minier, l'intérêt public vient du caractère collectif de la propriété du sous-sol. Lorsqu'il est possible d'exploiter cette ressource de façon que les bénéfices pour la collectivité (en termes de redevances, de création de valeur ajoutée, d'emplois, de développement structurel, etc.) dépassent manifestement les inconvénients subis par les propriétaires fonciers et les occupants, il peut être jugé d'intérêt public d'exproprier ceux-ci, moyennant une indemnisation équitable, déterminée dans le cadre d'un processus reconnaissant leurs droits.

Si la ressource minérale est propriété collective, il est d'intérêt public de connaître cette ressource. L'intérêt public n'est donc pas moindre au stade de l'exploration qu'au stade de l'exploitation. Il est plutôt moins certain. Or, l'incertitude quant à l'ampleur de la ressource minérale n'enlève rien au caractère d'intérêt public de la connaissance de cette ressource.

Dans les faits, aucun propriétaire du Québec n'a jamais été exproprié pour permettre des activités d'exploration minière.

On peut aisément imaginer des situations où un seul, ou un très petit nombre de citoyens peuvent *de facto* bloquer l'accès à un site faisant l'objet de claims légitimes, pour des raisons n'ayant rien à voir avec la nuisance éventuelle imposée à un propriétaire de surface. Ce peut être pour des raisons idéologiques ou autres, qui rendent un petit groupe de personnes intransigeant et qui nuisent de cette façon à la création de savoir bénéficiant à la collectivité.

Dans un grand nombre de juridictions ayant fait du sous-sol une propriété collective, l'expropriation est permise à des fins d'exploration. C'est le cas notamment en Norvège.

Il n'est sans doute pas strictement nécessaire que soit permise l'expropriation aux fins d'exploration. Mais, en dehors des territoires où l'exploitation éventuelle est carrément interdite (et donc ne pouvant faire l'objet de claim), la loi devrait donner aux promoteurs un accès raisonnable et encadré à leurs claims, afin de faire progresser la connaissance de la ressource.

La collectivité doit être en mesure de juger de l'intérêt public en connaissance de cause.

Recommandation 12 :

Osisko recommande que, sans permettre l'expropriation à des fins d'exploration, la loi assure à un détenteur de claim un accès raisonnable pour y faire des travaux de prospection, d'exploration et y faire progresser la connaissance de la ressource minérale.

10.2 Les services conseils au propriétaire d'un immeuble résidentiel familial (article 198)

Osisko a déjà défrayé le coût de conseillers pour aider des gens à négocier la vente de leur immeuble. Dans certaines circonstances, elle le referait sans doute. Mais en faire une obligation préalable à toute acquisition d'immeuble, c'est, à la connaissance d'Osisko, un cas unique dans le droit québécois. Il s'agit :

- d'une mesure paternaliste à l'égard de citoyens majeurs; et
- de moyens que le gouvernement ne donne pas à ses citoyens dans l'exercice de leurs droits « ordinaires », y compris dans leurs transactions avec l'État – ce qui couvre notamment toute transaction immobilière avec l'État fédéral et ses sociétés d'État, l'État québécois et ses sociétés d'État, les municipalités – que ces transactions soient faites de gré à gré ou par voie d'expropriation.

La vente ou l'achat d'une maison ne constitue pas une transaction particulièrement complexe. Environ 60 % des ménages québécois sont propriétaires de leur résidence, ce qui fait qu'ils ont complété au moins une transaction immobilière dans leur vie. La plupart n'en sont pas à leur premier immeuble, et ont donc complété plusieurs transactions. Par définition, tout citoyen dont une minière voudrait acheter la résidence a déjà fait au moins une transaction immobilière.

Chaque année, quelque 80 000 résidences changent de propriétaire au Québec. Vendre une maison n'est pas exceptionnel. En outre, l'information sur les conditions de marché, de nature à supporter la prise de décision, est abondante et facilement disponible.

Plusieurs propriétaires ont même acquis leur résidence d'un promoteur immobilier, qui jouit en cette matière d'une expertise infiniment plus grande que celle du citoyen – ou d'une société minière... Pourtant aucun promoteur immobilier n'est tenu de fournir à ses acheteurs les services d'un conseiller.

Quantité de circonstances peuvent nécessiter des négociations qui déboucheront sur la relocalisation d'une résidence ou son acquisition par une société commerciale ou par un organisme public – par exemple, faire place à un centre commercial ou à son agrandissement, à un hôpital, à une infrastructure routière, etc.

Devant cette foison de situations potentielles, Osisko s'explique mal pourquoi le législateur cible les sociétés minières. Non seulement cette disposition est basée sur des perceptions non fondées, mais à sa face même, elle est inutile, discriminatoire, en plus d'être méprisante et vexatoire pour le citoyen.

Recommandation 13 :

Osisko recommande que soit éliminé le quatrième alinéa de l'article 198, relatif au déplacement ou à la démolition d'un « immeuble résidentiel familial ».

Même si on en admettait le principe, l'article tel que rédigé est ambigu et porteur d'effets pervers. Ainsi :

- Il n'y a pas de définition précise de ce qui constitue un « immeuble résidentiel familial ». Ce statut vise-t-il les seuls immeubles appartenant à un propriétaire-occupant? Comprend-il un édifice multi-logements dont un est occupé par le propriétaire? Comprend-il une maison unifamiliale louée à un propriétaire qui n'y habite pas, ou à une société? Cette notion est vague et porteuse de beaucoup de confusion dans son interprétation.

- Rédigé tel quel, l'article 198 obligerait un particulier détenteur de droit minier, qui veut s'acheter une résidence n'importe où au Québec, à payer des services conseils au vendeur.

Plus gravement, cette disposition nuirait sérieusement à la transparence recherchée par le projet de loi. Osisko a choisi d'agir en toute transparence dans ses transactions immobilières avec les citoyens de Malartic. Elle l'a fait par conviction, même si elle était parfaitement consciente que les sociétés minières ont déjà tout intérêt à agir par l'intermédiaire de prête-noms, ne serait-ce que pour éviter la surenchère. Le recours aux prête-noms est une pratique tout à fait légale, légitime et relativement répandue pour tous les acheteurs dont la seule identité est de nature à faire grimper le prix des immeubles. Une disposition comme celle du quatrième alinéa ne fera qu'ajouter à l'incitation des minières d'avoir recours à des tiers et prête-noms pour faire l'acquisition d'immeubles résidentiels.

10.3 Attendre la délivrance d'un bail minier avant de déplacer ou démolir un immeuble résidentiel familial.

L'article 198 du projet de loi 43 propose un cinquième alinéa qui dispose qu'en « aucun cas, un immeuble résidentiel familial ne peut être déplacé ou démoli avant la délivrance d'un bail minier ».

Or, afin d'obtenir un bail minier pour une opération à ciel ouvert, la minière doit déjà être propriétaire des droits de surface, à moins que l'État n'en soit le propriétaire. Il serait donc difficile de réconcilier cette disposition avec le processus de délivrance de baux miniers sans faire d'acrobaties juridiques, surtout si une relocalisation s'effectue par échange ou par déplacement d'immeubles.

Par ailleurs, la démolition suppose que la minière soit propriétaire de l'immeuble; si tel est le cas, cet immeuble pourrait ainsi perdre sa nature « familiale », selon le sens qu'on

donne à l'expression « immeuble résidentiel familial », puisqu'il serait détenu par une entreprise.

Quoi qu'il en soit de ces problèmes de rédaction, comme la précédente, cette disposition témoigne d'une attitude paternaliste à l'endroit des citoyens du Québec.

Qu'il s'agisse d'un projet minier ou de toute autre circonstance, il n'existe que deux façons d'acquérir un immeuble : de gré à gré ou par voie d'expropriation. Dans le cas d'une transaction de gré à gré, on ne voit pas pour quelle raison le législateur s'immiscerait dans l'usage qu'en fait l'acquéreur : occupation, déplacement ou démolition. Dans le cas d'une acquisition par voie d'expropriation, toute la procédure est encadrée par les lois et règlements existants et a comme pivot l'adoption d'un décret par le conseil des ministres. L'encadrement actuel assure déjà que l'éventuel déplacement ou démolition d'un immeuble serait effectué non seulement après un processus rigoureux et équitable, mais au moment jugé le plus opportun.

Or, la délivrance d'un bail minier ne constitue pas nécessairement le moment le plus opportun, ni pour le promoteur, ni pour les citoyens visés. Une période d'attente inutile peut être coûteuse pour toutes les parties.

Prenons par exemple le cas de la relocalisation du quartier sud de Malartic, puisque le cinquième alinéa semble avoir été écrit sur mesure pour cet épisode.

Osisko a amorcé la relocalisation du quartier sud de Malartic en 2008, alors que les certificats d'autorisation nécessaires à la construction de la mine n'ont été obtenus qu'en août 2009. Pour Osisko, cette disposition du projet de loi 43 aurait ajouté des délais considérables à la mise en œuvre de son projet, et à son financement. Ces délais – deux ans, voire davantage – étaient suffisamment onéreux pour qu'elle décide d'assumer complètement le risque financier associé à l'opération. En effet, Osisko s'est

engagée dès 2008 à compléter la relocalisation, qu'elle obtienne ou non son certificat d'autorisation et son bail minier. Cette relocalisation comportait non seulement l'acquisition ou le déplacement de plus de 200 résidences, mais également l'aménagement d'un quartier doté des infrastructures les plus modernes, et la construction d'immeubles institutionnels de première qualité : une école primaire, un CPE, un centre communautaire, un centre d'éducation des adultes, un CHSLD et un ensemble HLM. En tout, la relocalisation a représenté un investissement de plus de 100 millions \$, qu'Osisko s'est engagée à compléter quoi qu'il arrive, et qui allait de toute façon bénéficier aux Malarticois, bail minier ou non.

Une relocalisation menée avec diligence ne profitait pas qu'à l'entreprise. Elle profitait et était réclamée par les citoyens concernés, essentiellement pour deux raisons. D'une part, elle empêchait que les citoyens soient soumis à une période d'incertitude inutilement prolongée quant à leur destin : ceux-ci tenaient à éviter le stress engendré par une période d'attente; par ailleurs tous étaient conscients que, pendant cette période, il n'y aurait à toutes fins utiles aucun marché pour les immeubles visés. D'autre part, attendre la conclusion d'un bail minier pour compléter la relocalisation aurait coïncidé avec le début des travaux de construction de la mine et exposé inutilement les citoyens relocalisés aux désagréments associés.

11. DES POUVOIRS DU MINISTRE À BALISER

Le projet de loi 43 ajoute de nouveaux pouvoirs à ceux, déjà nombreux et importants, dont dispose le ministre aux fins de l'application de la loi.

On ne peut contester que l'administration de la loi doive offrir assez de souplesse pour que son administration s'adapte aux circonstances particulières de divers projets et situations. L'octroi d'une marge de discrétion au ministre sert cet objectif.

En revanche, une industrie minière dynamique a besoin de règles de jeu claires et prévisibles, à défaut de quoi elle se tournera vers d'autres juridictions pour effectuer ses investissements. Tout accroissement des pouvoirs discrétionnaires du ministre responsable des mines ou de ses fonctionnaires réduit la stabilité et la prévisibilité réglementaires.

Il importe de trouver un équilibre porteur entre ces deux dimensions.

Parmi les nouveaux pouvoirs du ministre, Osisko se préoccupe particulièrement des suivants:

11.1 Le pouvoir de déterminer quels claims sont attribués par mise aux enchères

Dans la section 5.1, Osisko se prononce contre l'octroi de claims par mise aux enchères. Toutefois, si le législateur décidait malgré tout d'inclure cette possibilité à la Loi sur les mines, il serait essentiel que le pouvoir du ministre soit rendu plus prévisible.

Dans sa formulation actuelle, le projet de loi donne *de facto* au ministre une totale discrétion sur la détermination des claims à attribuer par mise aux enchères : il appartient au ministre de définir les critères à atteindre pour l'indice de minéralisation ou la cible d'exploration rendant obligatoire la mise aux enchères.

Certes on doit s'attendre que le ministre fixe ces critères et les rende publics. Mais tous ceux que l'exploration intéresse feront face à une incertitude permanente quant à la pérennité de ces critères.

Quitte à alourdir le processus, il serait souhaitable que le pouvoir du ministre en rapport avec la mise aux enchères des claims soit balisé. On pourrait, par exemple, confier au gouvernement, plutôt qu'au ministre, la responsabilité de déterminer les critères à atteindre. Le processus comporterait ainsi les mécanismes de consultation qui accompagnent le processus réglementaire.

11.2 Le pouvoir discrétionnaire de conclure une entente de maximisation des retombées

« [A]u moment de la conclusion du bail », le ministre peut exiger la conclusion d'une entente de maximisation des retombées économiques (article 103).

Au-delà des enjeux de fond que cette disposition soulève (et que ce mémoire aborde dans la section 6.2), le projet de loi lui confère un caractère arbitraire et discrétionnaire. Le projet de loi donne au ministre la discrétion d'établir les règles de jeu à la pièce, projet par projet.

En outre, il serait techniquement possible pour le ministre de formuler ses exigences « au moment de la conclusion du bail », soit au terme de plusieurs années de prospection, de planification et de financement du projet faisant l'objet du bail – ce qui représente facilement des dizaines, voire des centaines de millions de dollars. Or, une entente de maximisation peut entraîner des changements sur les modalités d'octroi de contrats, et même sur le modèle de gestion du titulaire du bail. Il est impensable qu'une société qui développe activement un projet minier ne puisse être fixée sur des règles de jeu aussi fondamentales jusqu'à la conclusion du bail minier.

Cette discrétion est d'autant plus problématique qu'à la lumière d'une éventuelle étude de faisabilité de transformation du minerai soumise en vertu de l'article 102 du projet de loi, le ministre pourrait exiger d'inclure dans cette entente un engagement de la minière à transformer le minerai au Québec.

12. POUVOIRS DE RÉGLEMENTATION

Le projet de loi 43 (article 260) accroît les pouvoirs de réglementation déjà étendus du gouvernement. De l'avis d'Osisko, dans la quasi-totalité des cas, ces pouvoirs ne présentent pas d'enjeu particulier.

Il en est un, cependant, qui pose sérieusement problème : le paragraphe 48° de l'article 260.

Ce paragraphe donnerait au gouvernement le pouvoir de « fixer le montant de la contribution du titulaire de bail minier qui servira à la restauration des sites miniers abandonnés ».

Comme citoyen québécois, et comme membre de l'industrie minière québécoise, Osisko déplore certes que le Québec ait hérité d'un passif environnemental attribuable au comportement des acteurs – sociétés minières et gouvernements – d'une époque heureusement révolue. Osisko contribue d'ailleurs à réparer des erreurs du passé en restaurant un site de résidus abandonné voisin de son exploitation minière de Malartic.

Cela étant, les erreurs passées ne justifient aucunement de pénaliser les sociétés d'aujourd'hui. Les sociétés minières d'autrefois ont généralement agi conformément aux lois et règlements qui les encadraient. Ce que nous percevons aujourd'hui comme du laxisme, voire de l'irresponsabilité, a été le fait non seulement des compagnies minières, mais aussi des gouvernements successifs – des élus et des fonctionnaires au service de la population. Il n'est ni justifié, ni équitable de chercher à refiler la facture à des entités qui, soit ont agi de bonne foi à

une époque différente de celle que nous connaissons, soit n'existaient même pas. Osisko, pour ne nommer que celle-là, a été créée en 1998 et a débuté l'exploitation de sa première mine en 2011.

Recommandation 14 :

Osisko recommande que soit retiré du projet de loi 43 le paragraphe 48° de l'article 260, relatif à des contributions des titulaires de baux miniers à la restauration des sites miniers abandonnés.

13. LE RÔLE DES MRC

Par le truchement de modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), le projet de loi 43 crée de nouvelles notions de « territoire incompatible avec l'activité minière » et de « territoire compatible à certaines conditions avec l'activité minière ». Ces statuts sont indiqués dans les schémas d'aménagement et de développement des MRC.

Cette disposition modifie les pouvoirs des MRC en matière de planification des activités minières sur leur territoire. Ces pouvoirs seraient *de facto* soumis à des droits de véto du ministre des Affaires municipales, Régions et de l'Occupation du territoire, et du ministre des Ressources naturelles.

Osisko est d'avis que les municipalités doivent avoir voix au chapitre en matière de développement des ressources naturelles sur leur territoire. Dans cet esprit, Osisko a travaillé très étroitement avec les autorités de la ville de Malartic et de la MRC de la Vallée de l'Or pour assurer un développement harmonieux qui bénéficie à la ville et à la région. Comme nous l'avons vu dans la section 6, Osisko a notamment fait tout ce qu'il fallait pour maximiser les retombées immédiates et à long terme de son projet : construction d'infrastructures, embauche et formation de travailleurs locaux, attraction d'entreprises, etc.

Le pouvoir octroyé aux MRC dans le projet de loi 43 est toutefois ambigu et son exercice risque d’être inconstant et imprévisible. Les décisions risquent d’être le produit d’un chassé-croisé entre la MRC, le ministre de l’Aménagement et le ministre des Ressources naturelles.

Le pouvoir donné aux MRC est en contradiction avec le principe de base du régime minier du Québec: les ressources minérales appartiennent à la collectivité. Ce pouvoir accordé aux municipalités risque de diviser les Québécois entre eux : la collectivité pourra devenir l’otage des municipalités ayant des ressources minières sur leur territoire.

Le gouvernement du Québec est fiduciaire des ressources minérales au nom de tous les Québécois. À ce titre, il lui incombe de favoriser une exploitation de ces ressources au bénéfice de tous les Québécois, comme il le fait pour le reste des ressources collectives des Québécois. Il devrait incomber à une collectivité locale le fardeau de démontrer que les inconvénients pour elle sont plus importants que les bénéfices attendus pour l’ensemble des Québécois. Et il devrait clairement incomber à l’État québécois de trancher.

À cet égard, le législateur devrait examiner la possibilité de consacrer aux MRC et municipalités des portions prédéterminées des droits miniers tirés des activités minières qui ont lieu sur son territoire – car tel est leur véritable intérêt.

14. CONCLUSION

Au cours des deux dernières décennies, l'industrie minière québécoise s'est donné les moyens d'un développement québécois, durable, plus soucieux que jamais auparavant de l'environnement et de l'acceptabilité sociale de ses activités:

- comme investisseurs, dirigeants, cadres, les Québécois occupent une place sans précédent dans le contrôle des sociétés minières actives sur leur territoire;
- en amont des sociétés minières, s'est développée et se développe toujours une industrie forte de biens et services spécialisés, qui a dorénavant une réputation mondiale; cette industrie utilise au mieux le levier fourni par les savoirs et savoir-faire acquis au service de l'industrie minière active au Québec, qui achète au Québec;
- en aval de l'industrie minière, les transformations successives des minéraux (extraits ici ou importés) ont au Québec une importance dans le PIB qui n'a pas d'égale en Amérique du Nord;
- comme tous les secteurs de la vie socioéconomique, l'industrie minière a modifié ses attitudes et ses pratiques en matière de développement durable – comme les citoyens et nos gouvernants, elle a progressivement pris conscience des défis environnementaux des sociétés développées.

Malgré ces succès indéniables, une vision caricaturale, basée sur des mythes tenaces remontant aux années 50, continue de prévaloir dans certains milieux de la population québécoise : celle d'une industrie minière essentiellement dirigée de l'étranger, qui vient ici prélever la ressource, ne laissant au Québec que des miettes et de la dévastation. Cette vision est dépassée. Cette époque est révolue.

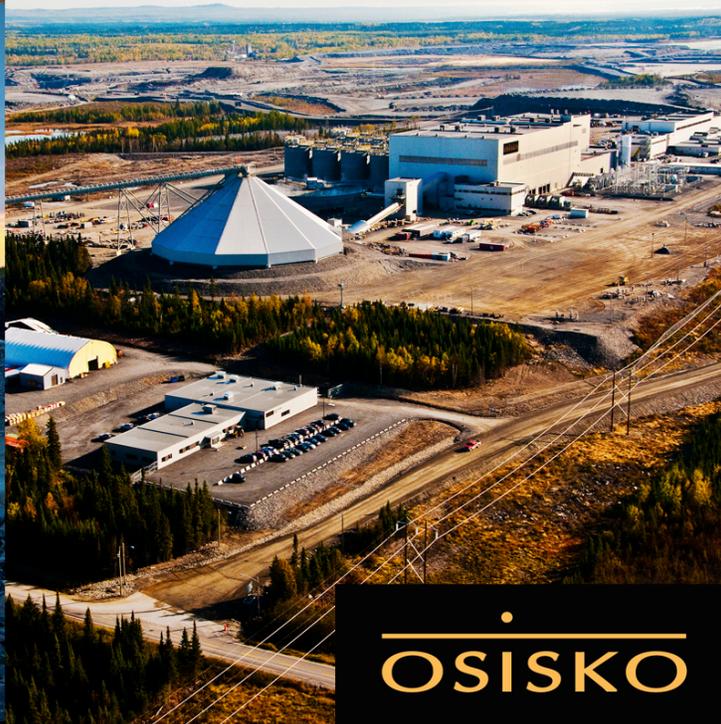
Malgré cela, le projet de loi 43 donne parfois l'impression d'avoir été conçu en fonction des enjeux propres à cette époque révolue, plutôt qu'à l'aune de la réalité contemporaine de la filière minérale québécoise.

Il ne fait aucun doute que les normes environnementales imposées à l'industrie minière doivent être modernisées dans leur formulation et renforcées dans leurs exigences. Osisko appuie cette volonté du projet de loi; elle appuie spécifiquement certaines des mesures proposées, notamment le versement rapide de garanties financières couvrant 100 % des coûts anticipés de réaménagement et de restauration des sites miniers.

Osisko est toutefois très préoccupée de la répercussion des nombreuses procédures et approbations détaillées sur les étapes critiques des projets miniers – le cheminement d'un projet minier depuis l'exploration jusqu'à la mise en exploitation est déjà très long, et les délais additionnels entraînés par une mise en œuvre éventuelle du projet de loi 43 se mesureraient en années.

Par ailleurs, le projet accorde beaucoup d'importance à la recherche de retombées économiques, sans qu'il ait été démontré qu'il existait au Québec un retard ou des lacunes qui justifieraient les actions proposées – actions essentiellement axées sur la coercition et l'immixtion dans les modèles et pratiques d'affaires des sociétés minières. Si le développement industriel est toujours souhaitable – dans la filière minérale comme dans toutes les autres – Osisko est d'avis que ce développement ne relève pas d'une politique minière, mais éventuellement d'une politique cohérente de développement industriel. Osisko est également d'avis que l'approche coercitive est non seulement inutile, mais qu'elle risque fort d'être contre-productive.

Si le projet de loi était adopté dans sa forme actuelle, le développement de toute la filière minérale s'en trouverait inhibé, voire étouffé. En paieraient le prix celles et ceux que le projet de loi affirme vouloir avantager : les Québécoises et Québécois des générations futures.



Corporation Minière Osisko
1100, av. des Canadiens-de-Montréal
Bureau 300, C.P. 211
Montréal, Qc H3B 2S2

www.osisko.com
TSX | OSK

OSISKO

Montréal, le 12 septembre 2013

**Membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN)**

Secrétariat de la Commission
Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^{ème} étage, Bureau 3.15
Québec (Québec), G1A 1A3
Par courriel : capern@assnat.qc.ca

**OBJET : Mémoire présenté à la Commission dans le cadre des Consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi 43, Loi sur les mines**

Mesdames et messieurs les députés,

Par la présente, Corporation Minière Osisko vous soumet son mémoire relatif au projet de loi 43, Loi sur les mines.

Fondée en 1998 comme société « junior » d'exploration minière, Osisko est maintenant la plus importante société d'exploitation minière québécoise. Elle a donc expérimenté, au cours de ces années, à peu près tous les aspects de cette industrie.

Située à Montréal et dirigée presque exclusivement par des Québécois, Osisko réunit son équipe de direction et ses employés autour de la volonté de construire une compagnie moderne, une minière nouvelle génération. Elle se fait un devoir de contribuer à la mise en valeur du savoir-faire, au rayonnement de l'industrie minière québécoise et au développement de pratiques toujours plus innovantes. Cette contribution s'exprime à travers de nombreuses initiatives, telles que :

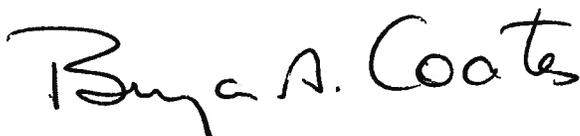
- une stratégie de maximisation des retombées économiques au complexe minier Canadian Malartic (plus de 85 % des dépenses de construction et d'exploitation ont été effectuées au Québec) et pour l'ensemble des activités d'Osisko;
- le dépôt de 100 % de la garantie financière pour le réaménagement et la restauration du site minier à peine plus de deux ans après le début de la production commerciale;
- un programme d'innovation pour trouver des solutions uniques afin de réduire les émissions sonores de ses équipements mobiles; et
- des projets à la grandeur des Amériques, avec l'ambition de devenir une multinationale québécoise.

Osisko se fait également un devoir de contribuer aux débats relatifs au développement économique du Québec et aux discussions spécifiques à l'industrie minière québécoise. Elle est heureuse d'intervenir ici avec les mêmes convictions et la même passion qui ont animé ses interventions sur les propositions de réforme précédentes.

C'est dans cette perspective qu'Osisko vous soumet ce mémoire et des recommandations concrètes visant à l'amélioration du projet de loi 43, afin de permettre à l'industrie minière québécoise de demeurer une industrie phare du Québec, avant-gardiste et innovante, dont les retombées économiques bénéficient à l'ensemble des Québécois et dont l'expertise est reconnue à travers la planète.

Au plaisir de vous rencontrer et d'en discuter avec vous le 17 septembre prochain.

CORPORATION MINIÈRE OSISKO



Bryan A. Coates
Vice-président, Finances et
Chef de la direction financière

- cc. Monsieur François Gendron, vice-premier ministre, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ministre responsable de la région de l'Abitibi-Témiscamingue, Député d'Abitibi-Ouest
Madame Martine Ouellet, ministre des Ressources naturelles
Madame Élisabeth Larouche, ministre déléguée aux Affaires autochtones, Députée d'Abitibi-Est
Monsieur Gilles Chapadeau, Député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue
Monsieur André Vezeau, Maire, Ville de Malartic