

**PROJET DE LOI C-15 : LOI SUR LES POSSIBILITÉS
DE LA MISE EN VALEUR DE LA RÉSERVE
DE CHARBON DONKIN**

Sam N.K. Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 13 novembre 2007



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-15

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	29 octobre 2007
Deuxième lecture :	20 novembre 2007
Rapport du comité :	20 novembre 2007
Étape du rapport :	20 novembre 2007
Troisième lecture :	20 novembre 2007

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	21 novembre 2007
Deuxième lecture :	29 novembre 2007
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	13 décembre 2007
Troisième lecture :	13 décembre 2007

Sanction royale : 14 décembre 2007

Lois du Canada 2007, chapitre 33

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	2
A. Article 1 – Titre abrégé	2
B. Article 2 – Définitions et interprétation	3
C. Article 4 – Objet.....	3
D. Articles 9 à 14 – Redevances, accord et pouvoirs réglementaires.....	4
E. Article 15 – Application et poursuites relatives aux infractions.....	4
F. Article 16 – Modification corrélative	5
COMMENTAIRE.....	5



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-15 : LOI SUR LES POSSIBILITÉS
DE LA MISE EN VALEUR DE LA RÉSERVE
DE CHARBON DONKIN*

Le projet de loi C-15 : Loi concernant l'exploitation de la réserve de charbon Donkin et l'emploi dans le cadre de l'exploitation de toute mine qui s'y trouve en tout ou en partie et apportant une modification corrélative à la Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers (ci-après « la Loi »), a été déposé à la Chambre des communes par le ministre des Ressources naturelles, l'honorable Gary Lunn, le 29 octobre 2007. Du consentement unanime, le 20 novembre 2007, le projet de loi a été réputé lu une deuxième fois et renvoyé à un comité plénier, réputé étudié en comité plénier, réputé avoir fait l'objet d'un rapport sans amendement, réputé adopté à l'étape du rapport et réputé lu une troisième fois et adopté. Le lendemain, il a été déposé et adopté en première lecture au Sénat.

Ce projet de loi établit un cadre juridique facilitant l'exploitation de la réserve de charbon Donkin et réglementant l'emploi dans le cadre de l'exploitation de toute mine qui s'y trouve. Il donne au gouverneur en conseil le pouvoir d'incorporer par règlement à la législation fédérale des textes législatifs de la Nouvelle-Écosse, dont il confie à celle-ci le contrôle d'application. Il prévoit également le traitement des redevances provenant de toute partie de la réserve de charbon Donkin située sur des terres domaniales, notamment leur remise à la province après avoir été versées au receveur général.

CONTEXTE

Dans les années 1980, le gouvernement fédéral a financé le développement de deux tunnels exploratoires entre ce que l'on appelle communément la mine Donkin et un épais filon de charbon sous le plancher océanique à l'est du Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse. Durant

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

cette période, plus de 80 millions de dollars ont été dépensés pour creuser ces tunnels et réaliser d'autres travaux d'exploration liés à cette réserve de charbon. Bien que l'on croyait pouvoir en extraire jusqu'à 300 millions de tonnes de charbon, la production a été arrêtée en 1992 lorsque le prix du charbon s'est effondré. Aucun minerai de charbon n'a été extrait et les tunnels ont été scellés et inondés.

Compte tenu de la hausse des cours du pétrole et du gaz naturel, le charbon est devenu une source d'énergie plus intéressante, d'où l'intérêt considérable que suscitent maintenant les réserves de la mine Donkin. Un consortium privé a consacré plusieurs mois et de nombreux millions de dollars au pompage de l'eau des tunnels inondés dans le cadre d'une étude de faisabilité visant à déterminer si la mine peut être exploitée de façon rentable⁽¹⁾.

L'entrée de la mine se trouve sur terre près de Sydney, en Nouvelle-Écosse, mais le filon de charbon s'étend sous l'océan. En conséquence, aussi bien le gouvernement fédéral que celui de la Nouvelle-Écosse affirme que la réserve de charbon de Donkin relève de sa compétence. On trouve dans le projet de loi une solution à ce problème selon laquelle la réglementation de la Nouvelle-Écosse en matière de travail et de sécurité s'appliquera au projet, mais sera incorporée à la réglementation fédérale. Il s'ensuit que le projet sera mis en œuvre comme s'il relevait de la compétence de la province.

Ce régime particulier requiert que la province de la Nouvelle-Écosse et le gouvernement fédéral adoptent tous deux une loi habilitant cette réglementation. Au mois d'avril 2007, la Nouvelle-Écosse a adopté l'*Undersea Coal Mines Regulation Act*⁽²⁾, qui établit le cadre réglementaire fédéral-provincial proposé. Le présent projet de loi constitue le pendant fédéral nécessaire.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Article 1 – Titre abrégé

Le titre abrégé, Loi sur les possibilités de la mise en valeur de la réserve de charbon Donkin, est énoncé à l'article premier.

(1) S. Maher, « Feds table bill that might allow Donkin mine to reopen », *The Chronicle-Herald* [Halifax], 30 octobre 2007, p. B7.

(2) Voir le texte de la Loi en ligne (http://www.gov.ns.ca/legislature/legc/bills/60th_1st/3rd_read/b166.htm).

B. Article 2 – Définitions et interprétation

L'article 2 du projet de loi présente et définit divers termes. Ainsi, le terme « exploitation » s'entend, dans le cas d'une mine, de l'exploration qui y est liée, de sa mise en valeur, de sa construction et de son abandon et, dans le cas d'une réserve de charbon, de son exploration et de sa mise en valeur, de la remise en état des lieux ainsi que de l'exploitation de toute mine s'y trouvant en tout ou en partie. Le terme « ministre » s'entend du ministre des Ressources naturelles.

Le terme « province » s'entend de la province de la Nouvelle-Écosse, et le terme « réserve de charbon Donkin », d'un gisement de charbon et de méthane de houille situé dans la zone délimitée à l'annexe de la Loi.

Enfin, le terme « terres domaniales » s'entend des terres qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou dont elle peut légalement disposer des ressources naturelles ou exploiter celles-ci, et qui sont situées a) soit dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut ou dans l'île de Sable; b) soit dans les zones sous-marines non comprises dans le territoire d'une province, et faisant partie des eaux intérieures, de la mer territoriale ou du plateau continental du Canada. Est toutefois exclue la zone adjacente au sens de l'article 2 de la *Loi sur le Yukon*.

C. Article 4 – Objet

L'objet de la Loi, comme le prévoit l'article 4 du projet de loi, est d'établir un régime juridique axé sur la coopération en vue de faciliter l'exploitation de la réserve de charbon Donkin et de régir l'emploi dans le cadre de l'exploitation de toute mine s'y trouvant en tout ou en partie. La Loi lie Sa Majesté du chef du Canada et de la province (art. 5).

L'article 7 du projet de loi prévoit que, sauf disposition contraire des règlements, la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, et leurs règlements, ne s'appliquent pas à la réserve de charbon Donkin.

Le ministre peut déléguer les attributions qu'il juge nécessaires afin de régir l'exploitation de la réserve de charbon Donkin (art. 8). En vertu toutefois de l'article 15, la province peut administrer et appliquer les règlements qui incorporent ou adaptent des textes législatifs provinciaux.

D. Articles 9 à 14 – Redevances, accord et pouvoirs réglementaires

Les articles 9, 10 et 11 du projet de loi concernent les redevances sur le charbon et le méthane de houille provenant de toute partie de la réserve de charbon Donkin située sur des terres domaniales. Ces redevances doivent être versées au receveur général du Canada, puis à la province. L'article 12 du projet de loi prévoit la conclusion d'un accord entre le gouvernement fédéral et la province sur cette question.

Les articles 13 et 14 du projet de loi portent sur les règlements que peut prendre le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre du Travail de la Nouvelle-Écosse.

Ces articles permettent au gouverneur en conseil de prendre des règlements incorporant par renvoi tout texte législatif de la Nouvelle-Écosse portant sur le travail et la santé et sécurité au travail relativement à l'emploi dans le cadre de l'exploitation de toute mine se trouvant en tout ou en partie dans la réserve de charbon Donkin. Cela comprend les relations de travail, la santé et sécurité au travail et les normes du travail (al. 13(1)b)), aussi bien que toute autre question relative à l'exploitation de la réserve de charbon (par. 13(2)).

Cela comprend également l'application, en tout ou en partie, de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* et de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, et de leurs règlements. De plus, le paragraphe 13(2) autorise la prise de règlements concernant les redevances visées à l'article 9.

Le paragraphe 13(3) prévoit que les règlements peuvent incorporer par renvoi, avec ses modifications successives, tout ou partie d'un texte législatif provincial et y apporter les adaptations que le gouverneur en conseil estime nécessaires.

Il convient de souligner que tout règlement pris par le gouverneur en conseil conformément à ces articles doit l'être sur la recommandation du ministre du Travail.

E. Article 15 – Application et poursuites relatives aux infractions

L'article 15 du projet de loi concerne l'application de la Loi et l'engagement des poursuites relatives aux infractions à la Loi. La province est autorisée à appliquer les règlements qui incorporent ou adaptent des textes législatifs provinciaux (par. 15(1)).

Le paragraphe 15(3) prévoit que quiconque enfreint un règlement en violant une disposition qui y est incorporée et, au besoin, adaptée commet une infraction à la Loi et encourt la peine prévue par le texte législatif provincial en cause. C'est le procureur général provincial qui mène les poursuites engagées pour les infractions à la Loi.

F. Article 16 – Modification corrélative

L'article 16 du projet de loi apporte une modification corrélative à la *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*. Il modifie la définition du terme « gaz » en y ajoutant la phrase suivante : « à l'exclusion du pétrole ainsi que du méthane de houille lié à la mise en valeur ou à l'exploitation d'une mine de charbon ».

Selon les porte-parole de Ressources naturelles Canada, cette modification vise à faire une distinction entre l'extraction de deux ressources différentes : le charbon, avec lequel le méthane de houille est toujours associé, et le gaz naturel. L'entente sur l'exploitation de la réserve de charbon Donkin intervenue entre le gouvernement fédéral et la province de la Nouvelle-Écosse ne concerne que l'extraction du charbon.

COMMENTAIRE

La réouverture de la mine Donkin aurait des effets marqués sur la Nouvelle-Écosse et, notamment, sur l'économie du Cap-Breton. La Nouvelle-Écosse a déjà eu une industrie charbonnière prospère; toutefois, s'il reste quelques petites mines à ciel ouvert, aucune mine de charbon souterraine n'est exploitée dans la province depuis 2001. D'aucuns ont fait valoir que le projet de la mine Donkin était « susceptible de faire revivre l'industrie houillère qui a déjà été florissante de la province »⁽³⁾.

Le projet pourrait créer jusqu'à 400 emplois directs et indirects.

Le principal client de la mine serait sans doute la société de production d'électricité de la Nouvelle-Écosse, la Nova Scotia Power, une entreprise privée, qui importe actuellement une bonne partie du charbon alimentant ses centrales électriques.

(3) Presse canadienne, « N.S. plans to resume underground coal mining », 9 décembre 2004 [traduction].

Le projet de loi C-15 a suscité une certaine attention des médias locaux de la Nouvelle-Écosse, qui se sont intéressés surtout aux coûts du projet et à ses possibilités pour l'emploi⁽⁴⁾.

Si la mine Donkin est remise en exploitation, ce sera la première mine souterraine de la province à être rouverte depuis 1992, année où 26 mineurs ont été tués dans une explosion de méthane à la mine Westray, à Plymouth, en Nouvelle-Écosse⁽⁵⁾. La Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray⁽⁶⁾, qui s'est tenue en 1997, a recommandé d'importantes modifications à la législation relative à la santé et à la sécurité; nombre de ces recommandations figurent maintenant dans la nouvelle réglementation de l'exploitation minière souterraine qui constitue la composante provinciale du cadre réglementaire fédéral-provincial proposé dans le projet de loi.

(4) Voir, par exemple, N. King, « Legislation to reopen Donkin mine tabled in Ottawa », *Cape Breton Post* [Sydney], 1^{er} novembre 2007, p. A5; S. Proctor, « Drilling for coal to begin this fall at Donkin mine; Pre-assessment report positive, venture partner says », *The Chronicle-Herald* [Halifax], 17 août 2007, p. C3; et K. Chernin, « Donkin coal could create over 400 jobs », *The Chronicle-Herald*, 22 septembre 2007, p. C5.

(5) N. King, « Parent pleased with Donkin legislation », *Cape Breton Post*, 5 novembre 2007, p. A3.

(6) Juge K. Peter Richard, *The Westray Story: A Predictable Path to Disaster*, Rapport de la Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray, Halifax, province de la Nouvelle-Écosse, 1997 (<http://www.gov.ns.ca/enla/pubs/westray/>).