

REPUBLIQUE D'HAÏTI

AVANT-PROJET DE LOI MINIERE

- Exposé des Motifs -

INTRODUCTION : POURQUOI CHANGER LA LOI MINIERE ?

De 1976 à ce jour, l'activité minière en Haïti est régulée par le Décret Encourageant la Prospection Minière sur Toute l'Etendue du Territoire de la République et Adaptant les Structures Existantes aux Réalités de l'Industrie Minière, du 3 mars 1976 (publié au Moniteur N° 19 du 8 mars 1976) (ci-après, la « Loi Minière de 1976 »). Les modalités de la mise en application de cette Loi Minière de 1976 sont précisées par trois décrets signés et publiés en même temps^{1/} ainsi que par le Décret réglementant les exploitations de carrières sur toute l'étendue du Territoire National, du 2 mars 1984^{2/} et le Décret par lequel le Département des Mines et des Ressources Energétiques devient Bureau des Mines et de l'Energie (BME), du 1^{er} août 1986.^{3/}

La Loi Minière de 1976 fût conçue et élaborée en fonction des conditions économiques et sociales des années 1970. Tandis que l'industrie minière, le commerce des produits miniers, la loi et la fiscalité minière dans d'autres pays ont beaucoup évolué depuis, le cadre juridique et fiscal du secteur minier n'a pas évolué en Haïti. Malgré le potentiel du patrimoine national en ressources minérales, la production minière en Haïti, à part les matériaux de construction exploités en carrières, est négligeable. Au-delà de quelques projets prometteurs, le niveau de l'activité de recherche minière est extrêmement modeste. Le secteur minier n'a pas produit des recettes fiscales importantes depuis les années '80. Bref, la contribution du secteur à l'économie Haïtienne, à part les produits de carrières, est restée insignifiante depuis la fermeture de la mine de bauxite de la Reynolds en 1982.

^{1/} Il s'agit du Décret accordant un prélèvement de 10% au profit de l'Institut National des Ressources Minérales sur toutes les valeurs perçues dans le domaine de sa compétence; du Décret assurant à l'Etat Haïtien la perception d'une valeur de 25 centimes de gourdes par m³ de carrières et de sables de rivière, pour compte spécial de l'Institut National des Ressources Minérales; et du Décret confiant l'achat d'or alluvionnaire sur toute l'étendue du Territoire de la République, à l'Institut National des Ressources Minérales.

^{2/} Publié au Moniteur N° 26 du 2 avril 1984.

^{3/} Publié au Moniteur N° 67 du 18 août 1986.

Afin qu'Haïti puisse découvrir et faire développer ses ressources minérales, et bénéficier des emplois, des services sociaux, des recettes en devises et des recettes fiscales que l'industrie minière peut générer, il s'avère essentiel de prendre en compte l'évolution du secteur depuis 1976 et les meilleures pratiques pour développer l'industrie minière en Haïti dans des conditions modernes.

Lors de l'adoption de la Loi Minière de 1976, les grandes sociétés minières faisaient la plupart de la prospection, la recherche et l'exploitation minière elles-mêmes. Elles avaient une forte préférence pour la conclusion des conventions minières qui figeaient les termes de leurs droits et obligations pour la durée d'un projet de recherche et éventuellement d'exploitation très tôt dans le stade de développement d'un projet - soit après une courte période de reconnaissance pour localiser le gîte minier ciblé. La Loi Minière de 1976 offrait le type de cadre conventionnel cherché par les grandes sociétés minières de l'époque. Mais tout a changé dans l'industrie minière depuis.

D'abord, vers la fin des années 80, la plupart des grandes sociétés minières ont éliminé ou diminué radicalement leurs départements de recherches minières. En revanche, cela a donné lieu à la naissance des sociétés dites « juniors » se spécialisant en recherches minières, dont certaines ont réussi à développer des mines en production et se hausser au rang des sociétés minières moyennes. Au cours des 25 dernières années, les juniors ont joué un rôle décisif dans la canalisation de l'investissement en recherche et développement de nouveaux projets miniers à travers le monde. Le cadre juridique pour le secteur minier devrait permettre de bénéficier de la contribution des sociétés minières juniors au développement du secteur.

Deuxièmement, plusieurs pays miniers de l'Amérique Latine ont modernisé leurs cadres juridiques au cours des années 80 et 90 afin d'attirer de l'investissement en recherches et développement miniers - en commençant par le Chili en 1983, suivi notamment par le Pérou, le Mexique, l'Argentine, l'Equateur et la Bolivie. Du fait de leur adoption et mise en application des éléments de ce qu'on appelle « le Modèle de Loi Minière Latino-américaine », la région de l'Amérique Latine a vu son pourcentage du montant global d'investissement en recherches minières augmenter d'environ 13% dans les années 80 à 29% dans les années 99. La région en recevait toujours 25% en 2011, une année record. Grâce à l'augmentation importante de la recherche minière dans ce groupe de pays Latino-américains, de nombreuses nouvelles mines se sont développées.

En outre, les meilleures lois en Amérique Latine favorisent le développement d'un secteur minier national. Le Chili notamment a réussi à développer des entreprises commerciales tout au long de la chaîne de valeur de son secteur minier. Il convient de tirer les leçons du développement de la loi minière dans ces pays de la région où le secteur a contribué à la croissance de l'activité économique de manière très significative.

Troisièmement, tandis qu'en 1976 les marchés principaux pour les produits miniers étaient les Etats Unis, le Japon et l'Europe occidentale, tel n'est pas le cas récemment. C'est la croissance dans les BRICS (Brésil, Russie, l'Inde, Chine et l'Afrique du Sud) qui est le moteur de la demande des produits miniers en 2013. En outre, il y a de nouveaux acteurs sur la scène dans la recherche et l'exploitation minières, en provenance des BRICS - dont certains privés, certaines entreprises d'Etat et certaines sociétés mixtes. La loi devrait permettre de bénéficier au mieux de la concurrence entre l'ensemble des participants et des marchés de l'industrie minière globale, et réguler les activités de tous les opérateurs dans leur diversité.

Quatrièmement, des nouvelles technologies - qui ont permis le développement de l'industrie cellulaire, des voitures hybrides et de la production de l'énergie solaire et éolienne, par exemple - ont créé pour la première fois des sources de demande pour certains métaux et certaines terres rares. Le perfectionnement de la technologie GPS a eu un effet révolutionnaire sur la localisation des périmètres miniers - entre autres choses - sur le terrain et sur les cartes. Comme résultat de la croissance de la demande dans les pays en voie d'industrialisation rapide et du fait des innovations technologiques, le contexte a changé d'une compétition entre pays pour attirer les investissements, dans les années 90, à une situation de compétition entre les sociétés minières pour obtenir accès aux ressources minérales économiquement exploitables, dans la dernière dizaine d'années. La loi minière en Haïti devrait se baser sur la nouvelle technologie qui permet de gérer mieux et plus rapidement les demandes de droits miniers afin de maximiser la compétition entre investisseurs pour accéder aux ressources minérales Haïtiennes et de minimiser les conflits entre opérateurs.

Cinquièmement, la pratique internationale en ce qui concerne les obligations formelles ou les engagements volontaires des sociétés minières de protéger l'environnement naturel et social des zones de leur activité - et de contribuer au développement durable des communautés locales - a beaucoup évolué entre 1976 et 2014. L'intégration de ces obligations dans la loi minière est actuellement de rigueur dans les codes modernes. En Haïti, la promulgation de la Loi cadre sur

l'environnement de 2006 nécessite l'harmonisation de la loi minière avec la loi sur l'environnement.

En bref, l'industrie minière a beaucoup changé depuis 1976. Si Haïti souhaite que le développement de ses ressources minérales contribue à l'économie nationale et au bien-être de la nation, la mise en place d'un cadre juridique et fiscal moderne pour gérer le secteur est une condition sine qua non.

L'ORIENTATION GENERALE D'UNE NOUVELLE LOI MINIERE

La Loi Minière de 1976 prévoit pour le développement des ressources minérales l'octroi d'un permis de prospection exclusif d'une durée de deux ans pendant laquelle le titulaire et le gouvernement peuvent conclure une convention établissant les conditions d'octroi du permis de recherche, du permis d'exploitation et de la concession minière pour le projet minier ciblé, ainsi que les droits et obligations afférents du titulaire. La Loi Minière de 1976 laisse à la convention minière de préciser la plupart des termes et conditions régissant le projet minier. Or, l'expérience en Haïti démontre que la négociation, la conclusion et l'approbation des conventions minières prennent beaucoup d'années.

De plus, rien ne garantit qu'un projet d'exploration minière aboutisse au développement d'une mine. Au contraire, la majorité des projets d'exploration ne finissent pas par justifier le développement d'une mine. Le développement d'une mine est assujéti à énormément de risques géologiques, techniques, financiers, commerciaux et politiques. Le régime conventionnel de la Loi Minière de 1976 oblige à l'Etat et aux investisseurs de consacrer beaucoup de temps et d'argent dans la négociation des termes d'un projet dont la probabilité de réussite est loin d'être acquise. C'est à dire que la nécessité de conclure une convention avant de commencer un programme d'exploration minière constitue un obstacle majeur au développement du secteur. Sans exploration, la découverte et l'exploitation éventuelle des gisements n'est pas possible. En juillet 2014, il n'existe que trois conventions minières en Haïti, et aucune mine en production.

Par contre, dans les pays de l'Amérique Latine où le secteur minier contribue le plus à l'économie nationale, ils ont opté pour des régimes de permis miniers au lieu du régime conventionnel pour le règlement de l'activité minière. Leurs lois minières facilitent l'accès aux périmètres d'exploration par des procédures objectives, non-discrétionnaires, transparentes et efficaces, en pleine considération du fait qu'il faut beaucoup de projets d'exploration pour réaliser le développement d'une seule mine. D'autres pays dans d'autres régions du monde - notamment Ghana, Burkina Faso, la République Démocratique du Congo et Madagascar en

Afrique et Mongolie en Asie - ont adopté des régimes de permis miniers fondés sur des principes similaires, avec des résultats impressionnants. Haïti pourrait profiter de l'expérience des autres pays qui ont pu créer les conditions nécessaires pour maximiser l'investissement dans la recherche et développement de leurs ressources minérales, la production de leur secteur minier, la croissance de l'emploi direct et secondaire du fait de ce développement et l'augmentation des recettes fiscales en provenance du secteur minier.

Afin de promouvoir l'activité minière en Haïti, il paraît essentiel donc d'établir dans la loi les termes et conditions pour la prospection, l'exploration, l'exploitation, le traitement et la commercialisation des produits miniers - au lieu de les préciser dans des conventions minières. En même temps, il est nécessaire d'établir dans la loi des procédures claires, non-discrétionnaires, transparentes et efficaces pour l'octroi, le renouvellement, la cession, le retrait et toute autre transaction concernant les droits miniers et de carrières, ainsi que pour le contrôle des obligations des opérateurs. De cette façon, les mêmes règles s'appliquent de manière prédéterminée à tous les opérateurs.

En outre, une loi minière moderne doit refléter une vision de développement économique et social durable. C'est ainsi qu'on trouve dans la législation minière moderne d'autres pays des obligations progressives de protection de l'environnement à travers toutes les phases de l'activité minière, garanties par sûreté financière ; des obligations d'augmenter progressivement l'approvisionnement de sources locales ainsi que le recrutement, la formation et la promotion du personnel national ; et enfin des obligations de conclure des conventions de développement avec les communautés locales affectées directement par les opérations minières en vue de contribuer à leur développement durable.

Cet ensemble de règles complètes, prévisibles et non discrétionnaires, accompagné de procédures d'application transparentes, devrait permettre de rassurer les investisseurs, les opérateurs et la population sur la bonne gouvernance de l'activité minière en Haïti. En parallèle, la clarté et la précision des termes et conditions légaux pour la réalisation des activités minières permettront aux populations, à leurs représentants au Parlement, ainsi qu'aux investisseurs et aux opérateurs de vérifier et d'insister sur la bonne application de la loi par les autorités administratives compétentes.

LES PRINCIPALES AVANCEES DE L'AVANT-PROJET DE LOI MINIERE

Dans l'esprit de ce qui précède, un groupe de travail (le « Task Force ») composé des représentants du BME, du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Economie et des Finances, assisté d'un consultant juridique international, expert en droit minier, a travaillé pendant plus d'une année sur l'élaboration d'un avant-projet de loi minière qui répond aux défis indiqués.

Conformément à l'orientation générale exposée ci-dessus, et pour les raisons évoquées, l'avant-projet de loi minière précise les termes et conditions pour les différentes activités minières et de carrières, ne les laissant pas à une négociation entre les compagnies minières et l'Etat. Toutefois, comme il est expliqué ci-dessous, l'avant-projet de loi minière envisage la conclusion des conventions minières conformes à une convention type annexée à l'avant-projet avec tous les titulaires de Permis d'Exploitation, dans l'objectif de préciser et stabiliser les termes et conditions applicables à leurs projets sans déroger à la loi. Les principales propositions innovatrices introduites dans cet avant-projet de loi minière pour considération sont celles résumées ci-dessous.

1. L'ETENDUE DE L'AVANT-PROJET DE LOI MINIERE

L'avant-projet de loi minière ne propose de régir que les substances minérales ou fossiles solides classées en substances minières, y compris le charbon, et en substances de carrières. Les autres ressources naturelles - notamment l'eau, l'énergie géothermique et les hydrocarbures liquides ou gazeuses – continuent à être régies par la Loi Minière de 1976, jusqu'à l'adoption d'un nouveau cadre juridique pour ces dernières substances.

L'avant-projet de loi minière, comme la Loi Minière de 1976, prévoit un régime juridique et fiscal pour les « substances minières » et un autre régime en parallèle pour les « substances de carrière ». Toutefois, l'avant-projet réserve la classification de « substance de carrière » aux matériaux de construction d'usage courant en Haïti, à l'exclusion des pierres marbrières et d'autres matériaux dont le marché principal est international. Toutes les substances minérales solides qui ne sont pas classées en « substances de carrière » sont classées en « substances minières ».

Contrairement à la Loi Minière de 1976, l'avant-projet de loi minière réglemente en plus l'exploitation artisanale de l'or alluvionnaire, ainsi que le traitement, le transport et la commercialisation des produits de cette activité.

2. LE CADRE INSTITUTIONNEL

Pour mettre en œuvre la loi, l'avant-projet de loi minière fait référence à l'Autorité Minière Nationale (AMN), en charge de contrôler la prospection, l'exploration et l'exploitation des substances minérales solides ou substances fossiles solides au nom de l'État. L'AMN est exercée par le Bureau des Mines et de l'Energie (BME) ou tout autre organisme public appelé à lui succéder. La loi rappelle ses fonctions essentielles en ce qui regarde i) l'octroi et la gestion des titres miniers ainsi que des Conventions Minières afférentes (fonction cadastrale et technique), ii) le suivi, le contrôle ou l'encadrement des opérations minières et de carrière (fonction d'inspection et de formation), et iii) la gestion et la diffusion de l'information géo-scientifique (fonction de service géologique).

3. LA PROSPECTION MINIÈRE

Comme dans la loi en vigueur, l'avant-projet de loi définit la prospection comme une activité d'investigation par observation et prise et analyse d'échantillons en faible quantité, à l'exclusion des activités de sondages et tranchées. Toutefois, la réglementation de la prospection dans l'avant-projet de loi est très différente de celle établie par la Loi Minière de 1976.

Selon la loi en vigueur, un permis de prospection exclusif est accordé à des sociétés ou compagnies haïtiennes ou étrangères sur une zone délimitée pour une durée de deux ans, non renouvelable. Pendant cette durée, le titulaire doit négocier avec le gouvernement et conclure une convention établissant les conditions d'octroi du permis de recherche, du permis d'exploitation et de la concession minière pour un projet minier dans la zone afin de pouvoir procéder à la recherche et éventuellement l'exploitation d'un gisement situé dans la zone.

Dans l'avant-projet de loi minière, par contre, une Autorisation de Prospection terrestre non-exclusif est accordé aux personnes physiques travaillant pour leur propre compte ou pour le compte des coopératives, des sociétés ou des compagnies Haïtiennes ou étrangères pour une durée d'un an, renouvelable une seule fois pour une durée de six mois, sur tout le territoire de la République hormis les zones interdites, les zones réservées, les zones d'Exploitation Artisanale et les zones faisant l'objet de périmètres miniers ou de carrière établis. Cette facilité de prospection non-exclusive est conforme à la plupart des lois minières modernes et à la Constitution Haïtienne. Les personnes qui obtiennent les Autorisations de Prospection auront l'obligation de se présenter à l'Autorité Administrative de la Collectivité Territoriale où elles ont l'intention d'exercer l'activité de prospection minière avant de la commencer. La prise d'échantillons manuellement en petite

quantité sera permise ; mais toute exportation des échantillons nécessiterait l'autorisation préalable du BME. L'octroi des Autorisations de Prospection Aérienne et Sous-marine sera organisé dans les règlements d'application.

4. L'EXPLORATION ET L'EXPLOITATION MINIÈRE

La Nature des droits miniers

Conformément à la Constitution Haïtienne, les gîtes naturels des substances minérales solides qui se trouvent au sol et au sous-sol dans le territoire national, y compris sa zone économique exclusive, appartiennent à la Nation Haïtienne. Ils sont séparés de la propriété du sol et constituent un domaine particulier dont la gestion est assurée par l'État suivant les règles précisés dans la Loi.

L'avant-projet de loi minière prévoit l'attribution de trois types de titre minier. Pour les substances minières, ce sont le Permis d'Exploration et le Permis d'Exploitation. Un seul titre de carrières est prévu : le Permis d'Exploitation de Carrières. L'avant-projet précise que tous les titres d'exploitation minière et de carrière sont des droits exclusifs, cessibles, transmissibles et susceptibles d'hypothèque.

Les Périmètres miniers et de carrières

L'avant-projet de loi minière modernise la forme et l'identification des périmètres miniers et de carrière. Cette modernisation facilite leur localisation sur les cartes et sur le terrain, réduit la possibilité d'isolement des morceaux de terrain, permet d'accélérer l'instruction des demandes de titres miniers, et évite les conflits entre opérations voisines.

L'avant-projet de loi minière prévoit l'octroi des titres miniers (y compris les Permis d'Exploitation de Carrières) sur des périmètres établis uniquement dans les zones disponibles - c'est à dire en dehors des zones interdites, des zones réservées, des zones d'Exploitation Artisanale et des zones déjà couvertes par des périmètres miniers ou de carrière. Les titres miniers ne seront pas accordés, et les périmètres miniers ou de carrière ne seront pas établis, dans les zones interdites pour des raisons d'ordre public ou d'intérêt général, ou de grande sensibilité environnementale (par exemple des aires protégées prévues par la loi sur la protection de l'environnement). Les périmètres miniers ne sont pas établis non plus dans des zones réservées pendant un temps spécifique pour étude ou travaux spéciaux, ou éventuellement pour attribution par appel d'offres conformément aux dispositions de l'avant-projet de loi minière et de ses règlements d'application.

L'avant-projet de loi minière exige que les périmètres miniers et de carrière aient la forme de polygones composés de carrés contigus définis par un quadrillage du Territoire National, orientés nord-sud et est-ouest exclusivement. Les carrés seront identifiés par les coordonnées géographiques de leurs sommets. Chaque périmètre minier sera exclusif. Aucune superposition des périmètres miniers n'est permise.

La Procédure d'attribution des titres miniers

Il est proposé dans l'avant-projet de loi minière de créer un nouveau service administratif technique, l'Unité du Cadastre Minier (UCM) en charge de maintenir et de gérer les cartes cadastrales qui publient les zones interdites, les zones réservées, les zones d'Exploitation Artisanale, les périmètres établis ou sollicités et les zones disponibles pour l'établissement des périmètres miniers ou de carrière. L'UCM gèrera aussi l'inscription, dans les registres et sur la carte cadastrale, des demandes de titres miniers ainsi que leur traitement. L'UCM gèrera ainsi l'existence des titres miniers selon des critères et procédures efficaces et transparentes précisées dans la loi.

Selon l'avant-projet de loi minière, les Permis d'Exploration des ressources minérales sur les terrains disponibles – pour une durée de quatre ans, renouvelables deux fois pour la même durée chaque fois - seront attribués selon une procédure administrative objective et transparente au premier candidat éligible qui présente le dossier de demande conforme aux prescrits de la loi, après examen et approbation par l'AMN. Seul le titulaire du Permis d'Exploration qui démontre l'existence d'un gisement à l'intérieur de son périmètre aura le droit d'obtenir le Permis d'Exploitation lui donnant le droit exclusif de développer et exploiter le gisement pendant la durée de l'exploitation prévue par l'étude de faisabilité soumise par lui, jusqu'à un maximum de 25 ans, renouvelable pour des périodes de dix ans tant que l'exploitation du gisement le justifie.

Toutefois, avant de commencer les opérations de développement de la mine, le Titulaire devra obtenir de l'AMN l'Autorisation d'Opération d'Exploitation Minière. Cette Autorisation ne sera accordée qu'après la délivrance par le Ministère de l'Environnement (MDE) d'un certificat de Non-Objection à l'Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES) réalisée et déposée par le Titulaire, ainsi que sa signature d'un Protocole de Développement Communautaire avec les communautés affectées par le projet minier et son élaboration et dépôt pour agrément d'un plan de recrutement, de formation et de promotion du personnel et un plan d'approvisionnement – le tout vérifié par l' AMN.

Exceptionnellement, les titres miniers pour les gîtes minéraux dont l'existence est déjà confirmée par des études antérieures seront attribués selon une procédure d'appel d'offres afin d'assurer que l'Etat Haïtien reçoive la meilleure offre pour les ressources minérales dont la valeur est déjà susceptible d'estimation.

Quant aux Permis d'Exploitation de Carrière, ils seront accordés pour des durées de dix ans, renouvelables, uniquement au propriétaire ou fermier du site où l'établissement du périmètre d'exploitation est proposé. Comme le titulaire du Permis d'Exploitation, le titulaire du Permis d'Exploitation de Carrière devra obtenir, avant de commencer ses travaux, l'Autorisation d'Opération d'Exploitation de Carrière, qui est assujettie à la Non-Objection du MDE à son EIES et sa signature d'un Protocole de Développement Communautaire avec les communautés affectées par l'exploitation de la carrière.

Les Conventions minières

L'avant-projet de loi minière dispose que des conventions minières seront conclues avec chaque titulaire d'un Permis d'Exploitation de mine comme condition pour l'octroi de l'Autorisation d'Opération d'Exploitation Minière. La Convention Minière précisera et stabilisera pendant un maximum de quinze ans notamment les dispositions fiscales, douanières et des changes applicables au projet minier, sans déroger à la loi en vigueur au moment de la signature de la Convention. Ces conventions seront soumises à une procédure de validation précisée dans la loi. A l'expiration de la durée de la Convention, si l'exploitation du gisement continue, le titulaire du Permis d'Exploitation peut signer une nouvelle Convention avec l'Etat qui stabilisera pour une nouvelle période les conditions fiscales, douanières et des changes en vigueur au moment de la signature de la nouvelle convention.

La Convention Minière est établie conformément à une Convention Minière type annexée à l'Avant-projet de loi minière pour approbation simultanément avec l'adoption de la nouvelle loi.

La signature de la Convention Minière par l'Etat est autorisée par arrêté du chef de l'Etat, sur proposition conjointe des Ministres des Travaux Publics, Transports, Communications et Energie et des Finances, après consultation des Commissions des TPTC des deux chambres du Parlement.

L'éligibilité pour obtenir les titres miniers

L'avant-projet de loi minière propose les critères d'éligibilité pour les titres d'exploration, les titres d'exploitation des mines et des carrières, et pour

l'exploitation artisanale des ressources minérales. La preuve de la capacité technique et financière en fonction de la dimension du périmètre sollicité est requise au niveau de la demande de permis d'exploration et du permis d'exploitation de carrière. Quant à la preuve de la capacité technique et financière pour l'exploitation minière, elle fait partie de l'étude de faisabilité qui doit être soumise comme condition essentielle pour obtenir le Permis d'Exploitation. Une procédure administrative de certification de la capacité technique et financière des candidats pour les Permis d'Exploration selon des critères objectifs - distincte de la procédure de demande et d'octroi du permis - est établie.

L'exploitation artisanale

Tandis que l'avant-projet de loi minière propose des modifications dans l'étendue et la durée des titres miniers d'exploration et d'exploitation des mines et carrières, pour l'exploitation artisanale, un sous-secteur jusqu'à présent pratiquement non réglementé, l'avant-projet de loi minière propose un dispositif visant la formalisation de l'activité et des circuits de commercialisation de ses produits. Les principales mesures sont : l'établissement de périmètres réservés pour l'exploitation artisanale, l'inscription de l'identité des exploitants et la distribution des autorisations d'exploitation artisanale à eux, la formation des exploitants en techniques de sécurité, de santé et de protection environnementale adaptées à l'activité artisanale, le libre commerce des produits de l'exploitation artisanale, la promotion des comptoirs d'achat des produits de l'exploitation artisanale dans les périmètres réservés à cette activité, et l'établissement de contrôles administratifs et fiscaux là-dedans.

5. LES OBLIGATIONS DES TITULAIRES

Concernant les obligations des titulaires des titres miniers, l'avant-projet de loi minière propose une distinction fondamentale entre deux types d'obligations, comme on voit dans les lois minières des pays de l'Amérique Latine qui ont réussi le mieux à attirer de l'investissement dans leurs secteurs miniers. D'une part, il y a des obligations pour maintenir la validité du titre minier. Ces obligations sont peu nombreuses et objectives, comme par exemple le paiement à temps chaque année des droits superficiaires. Le manquement à de telles obligations est passible du retrait du titre minier.

D'autre part, il y a des obligations à respecter dans la conduite des opérations minières, comme par exemple la mise en œuvre des mesures d'atténuation de l'impact environnementale des opérations. Les manquements dans le respect de telles opérations sont sanctionnés par des amendes ou des suspensions des

opérations. Ainsi, les titulaires et leurs bailleurs de fonds sont assurés que la validité de leurs titres qui sécurisent le financement de leurs projets ne sera pas mise en cause pour tout manquement à des obligations dont l'appréciation peut être subjective.

Toutefois, le manquement grave et persistant dans le respect des obligations du titulaire qui sont préjudiciables à l'Etat, à l'environnement, aux titulaires avoisinants ou aux communautés locales sont sanctionnés, après mise en demeure et la possibilité de correction pendant une durée raisonnable, par le retrait du titre minier.

Les Nouvelles Obligations

En plus des obligations classiques des titulaires des titres miniers (rapports, inspections, etc.), l'avant-projet de loi minière propose l'introduction des obligations suivantes, conformément aux meilleures pratiques modernes :

- L'obligation de planifier l'augmentation graduelle de l'approvisionnement de biens et services locaux;
- L'obligation de planifier l'augmentation graduelle du recrutement, de la formation et de la promotion des employés nationaux ;
- L'obligation de réaliser - après l'octroi du Permis d'Exploration mais avant le commencement des travaux - une étude préliminaire de l'impact des activités d'exploration sur l'environnement et un plan de gestion environnementale en vue d'atténuer ou de réhabiliter de tels impacts ;
- L'obligation de réaliser une étude d'impact environnementale, un plan de gestion environnemental et un plan de réhabilitation environnemental, et de les produire comme élément de la demande de l'Autorisation d'Opération d'Exploitation Minière ou de Carrière, et d'en obtenir la non-objection du Ministre de l'Environnement comme condition de l'octroi de ladite Autorisation; et
- L'obligation de négocier et de conclure après l'octroi du Permis d'Exploitation un protocole de développement communautaire avec la communauté riveraine affectée par le projet minier, dans l'objectif de contribuer à son développement durable.

6. LE RÉGIME FISCAL ET DOUANIER DES MINES

Les dispositions fiscales communes

Le principe général. Comme principe général, l'avant-projet de loi minière dispose qu'en plus du régime fiscal particulier pour le secteur minier et de carrière, le régime fiscal général du droit commun s'applique aux titulaires des titres miniers, sous réserve des dérogations par l'avant-projet de loi minière.

Le régime particulier. Dans l'avant-projet de loi minière, le régime fiscal particulier pour le secteur minier et de Carrière comprend les droits et redevances suivants :

- 1) Les droits fixes d'instruction (payables avec chaque demande relative à un titre minier déposée à l'AMN);
- 2) Les droits d'octroi et de renouvellement des titres miniers (payable au moment de l'octroi ou du renouvellement);
- 3) Les redevances superficielles annuelles (payés au taux fixé pour le type de titre minier, par km² du périmètre détenu à chaque anniversaire de la date de l'octroi du titre);
- 4) La redevance pour enlèvement de Minerai ;
- 5) La redevance pour enlèvement de produit de Carrière ;
- 6) La redevance payable par les transporteurs de produits de Carrière ;
- 7) Le droit minier spécial ; et
- 8) La Taxe sur la Rente Minière (TRM).

Les droits fixes. Les montants des droits fixes, ainsi que les modalités de calcul de l'assiette de la TRM, seront fixés dans les règlements d'application. Les taux et assiettes des autres charges fiscales particulières pour le secteur minier et de carrières sont précisés dans l'avant-projet de loi minière.

Les redevances superficielles. Les redevances superficielles annuelles sont fixées dans l'avant-projet à l'équivalent en Gourdes des montants suivants en dollars américains :

Pour le Permis d'Exploration

- 1) 25 dollars par km² et par année de la durée initiale du Permis ;
- 2) 50.00 dollars américains par km² et par année de la durée du premier renouvellement;

3) 75.00 dollars américains par km² et par année de la durée du deuxième renouvellement;

Pour le Permis d'Exploitation

- 100 dollars américains par km² et par année.

Pour le Permis d'Exploitation de Carrières

- 150 dollars américains par hectare et par année.

Ces montants seront ajustés de 5% annuellement.

L'impôt sur les plus-values. L'avant-projet de loi minière assujettit les plus-values engendrées par des cessions directes ou indirectes d'un titre minier, y compris par cession offshore des actions d'une personne morale qui contrôle le titulaire, à un impôt de 10% libératoire sur le montant de la plus-value. Le cédant et le titulaire seraient solidairement responsables pour le paiement de l'impôt. Ainsi, tout cessionnaire qui lit la loi minière telle que proposée dans l'avant-projet sera averti de l'existence de cet impôt et pourra structurer la transaction en conséquence.

Le régime fiscal des mines

La redevance pour enlèvement de minerai (Royalty). Selon l'avant-projet de loi minière, la redevance pour enlèvement de minerai sera due au moment de l'expédition FOB des Substances Minières à l'acheteur. Elle sera exigible au plus tard le 15 du deuxième mois qui suit le mois de l'expédition. L'assiette de cette redevance sera la valeur marchande de la Substance Minière extraite et traitée, déterminée en fonction de la teneur et du poids du produit minier commercialisable et de l'indice de prix applicable. L'utilisation des indices de prix de référence évite le problème des prix de transfert qui pourraient être pratiqués par les compagnies en vendant à leurs sociétés affiliées.

Les taux de la redevance, qui sont précisés dans un tableau dans l'avant-projet de loi minière, varient entre 3.5% de la valeur du contenu métallique par tonne de concentré des métaux de base (cuivre, nickel, zinc, etc.) au Prix Vendeur LME spot, FOB, à 5% de la valeur par once Troy du lingot d'or au prix du Fixing de l'après-midi à Londres.

Contrairement aux dispositions des conventions minières négociées en vertu de la loi minière en vigueur, l'avant-projet de loi minière prévoit que la redevance pour enlèvement de minerai payée sera déductible aux fins du calcul de la masse imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

Le droit minier spécial. Selon l'avant-projet de loi minière, le droit minier spécial, établi au profit des collectivités territoriales affectées par l'exploitation minière, est fixé à l'équivalent en Gourdes de 0.25 dollar américain par tonne de minerai extrait. Le droit minier spécial payé est aussi déductible aux fins du calcul du revenu imposable.

Impôt sur le revenu – règles. L'avant-projet de loi minière établit certaines règles particulières au secteur minier pour le calcul de l'impôt sur le revenu, et notamment les règles suivantes :

- 1) Les coûts d'Exploration minière sont amortissables sur cinq ans. Tous les coûts encourus en vertu du Permis d'Exploration qui a précédé le Permis d'Exploration sont amortissables selon la méthode linéaire et sont déductibles. Les coûts d'Exploration Minière encourus en vertu d'un Permis d'Exploration autre que celui qui a précédé le Permis d'Exploitation ne sont amortissables et déductibles que si la Société a renoncé à ce Permis d'Exploration pendant la période de cinq ans précédant la date d'octroi de son Permis d'Exploitation.
- 2) Les coûts de développement et de construction de la mine sont amortissables selon la méthode linéaire sur dix ans ou sur la durée du permis d'Exploitation si elle est moins de dix ans.
- 3) Les revenus des ventes des produits miniers par la Société sont calculés selon les mêmes règles que pour le calcul de la redevance pour enlèvement de minerai ;
- 4) Si (a) le pourcentage de la dette dans l'ensemble du capital social et de la dette du Titulaire est supérieur à (b) 70%, dans ce cas le pourcentage déductible des intérêts payés aux Sociétés Affiliés par le titulaire est diminué de la différence entre le pourcentage au « (a) » et 70% ;
- 5) Le taux déductible des intérêts payés aux Sociétés Affiliées ne peut être supérieur au taux que le contribuable aurait pu obtenir auprès d'une institution financière indépendante ;

- 6) Les provisions du fonds de réhabilitation du site, conformément au plan de réhabilitation agréé sont déductibles ;
- 7) Les dépenses pour la mise en œuvre du Protocole de Développement Communautaire sont déductibles ;
- 8) Les biens et services qui sont facturés à un prix supérieur à celui pratiqué sur le marché ne seront considérés qu'en fonction de ce dernier ;
- 9) Toute cession réalisée entre société affiliée sera comptabilisée à la valeur aux livres, c'est-à-dire ne donnant lieu à aucune plus-value.

Exonérations et avantages. Selon l'avant-projet de loi minière, par dérogation aux dispositions fiscales applicables en la matière, et pendant la durée de leurs Permis, les Titulaires des Permis d'Exploration ou des Permis d'Exploitation:

- 1) sont exonérés de la retenue obligatoire à la source sur les intérêts payés relatifs aux emprunts contractés auprès des créanciers légalement constitués ;
- 2) paieront la retenue à la source sur les dividendes déclarés au taux de 10% libératoire (au lieu de 20% prévu par le droit commun); et
- 3) sont exonérés de la contribution foncière sur les propriétés bâties (« CFPB »), ainsi que de la taxe pour numérotage, pour les installations et immeubles liés à l'exploitation minière à l'intérieur comme à l'extérieur du périmètre.

Taxe sur la rente minière (« TRM »). Si le taux de rendement avant impôt du projet du titulaire est supérieur à 22.5%, l'avant-projet de loi minière dispose que le titulaire doit payer la TRM. La TRM payée est déductible aux fins du calcul du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu. Les modalités du calcul de l'assiette sont précisées aux règlements d'application ; et le taux est fixé à 20%. La TRM, proposée par le FMI, devrait permettre à l'Etat de participer aux « super-profits » engendrés par une hausse extraordinaire des prix – comme on a vu dans le prix de l'or après 2008.

Stabilisation, L'avant-projet de loi minière prévoit que la Convention Minière signée avec le titulaire de chaque Permis d'Exploitation récapitule l'assiette et le taux des taxes ou impôts applicables au projet d'Exploitation Minière

conformément aux dispositions de la loi et du droit commun en matière fiscale en vigueur à la date de signature de ladite Convention, laquelle établit la durée de stabilité accordée, qui ne peut pas dépasser quinze (15) ans. La Convention ne peut pas déroger à la loi.

Le régime fiscal des carrières

La redevance pour enlèvement de minerai (soit « Royalty »). Selon l'avant-projet de loi minière, la redevance pour enlèvement de minerai de carrière sera payée chaque mois sur la production vendue au cours du mois précédent au taux de 10%. Le montant payé sera déductible aux fins du calcul de la masse imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

Les transporteurs de produits de Carrière seront assujettis à une redevance dont le montant et les modalités de paiement seront définis dans les règlements d'application.

Retenu sur loyers. L'avant-projet de loi minière prévoit que toute personne physique ou morale exploitant un site à titre de preneur doit prélever à la source un acompte sur le montant effectivement versé des loyers au titre de l'impôt sur le revenu conformément aux dispositions de la Loi régissant la matière

Impôt sur le revenu – règles. Comme pour les Permis d'Exploitation des mines, l'avant-projet de loi minière établit certaines règles aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu des Titulaires de Permis d'Exploitation de Carrière, et notamment les règles suivantes :

- 1) Si (a) le pourcentage de la dette dans l'ensemble du capital social et de la dette du Titulaire est supérieur à (b) 70%, dans ce cas le pourcentage déductible des intérêts payés aux Sociétés Affiliés par le titulaire est diminué de la différence entre le pourcentage au « (a) » et 70% ;
- 2) Le taux déductible des intérêts payés aux Sociétés Affiliées ne peut être supérieur au taux que le contribuable aurait pu obtenir auprès d'une institution financière indépendante ;
- 3) Les biens et services qui sont facturés à un prix supérieur à celui pratiqué sur le marché ne seront considérés qu'en fonction de ce dernier ;
- 4) Toute cession réalisée entre sociétés affiliées sera comptabilisée à la valeur aux livres, c'est-à-dire ne donnant lieu à aucune plus-value ;

- 5) Les réserves constituées pour la réhabilitation du site, conformément au Plan de Réhabilitation agréé sont déductibles ; et
- 6) Les dépenses pour la mise en œuvre du Protocole de Développement Communautaire sont déductibles.

Le Régime Douanier

Admission temporaire. Comme dans la loi en vigueur, l'avant-projet de loi minière prévoit que les équipements et le matériel nécessaires aux activités de tout détenteur de titre minier et de ses Sociétés Affiliées et sous-traitants, et ré-exportables après leur utilisation, bénéficieront du régime de l'admission temporaire, en suspension de tous droits et taxes d'entrée et de sortie et des taxes internes. Si ces biens cessent d'être directement utilisés pour les opérations minières et restent en Haïti, ils ne bénéficieront plus des avantages douaniers prévus à l'article 248. Le cas échéant, les droits et taxes dont le détenteur du titre minier, ses Sociétés Affiliées ou ses sous-traitants seraient redevables, seront calculés sur la valeur réelle desdits biens à la date de mise en consommation intérieure en régime commun.

Exonération. L'avant-projet de loi minière prévoit que les équipements, matériels, pièces de rechange et les biens consommables nécessaires aux activités de tout détenteur de titre minier - à l'exception des produits pétroliers - seront admis en exonération de tous droits et taxes et de toute formalité de dépôt de caution de garantie. Toutefois les frais de vérification seront appliqués aux fournitures et biens consommables. Pour bénéficier de l'avantage d'exonération, les équipements, matériels, pièces de rechange et biens consommables doivent figurer sur la « Liste Minière » agréée.

Liste Minière. L'avant-projet de loi minière prévoit qu'avant le démarrage de leurs opérations, et pour chacune de leurs phases d'activités, les Titulaires d'un titre minier doivent soumettre une liste minière à l'AMN, laquelle, après examen et approbation, la transmettra au Ministère chargé des douanes. Le contenu de la liste minière est strictement limité aux catégories définies à l'article afférent de l'avant-projet de loi minière. Le contenu de la liste minière est propre à chaque phase d'activité. La liste minière est révisable périodiquement en fonction de l'évolution des besoins des Titulaires du titre minier. Toutefois, ne peuvent figurer sur cette liste minière les équipements, matériels, machines, matières premières et consommables dont on peut trouver l'équivalent fabriqué en Haïti et qui sont disponibles à des conditions commerciales au moins égales à celles des biens à importer.

Les modalités relatives au dépôt, à l'agrément et à la révision de ces listes minières seront déterminées par les règlements d'application.

7. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Du fait du niveau réduit de l'activité minière en Haïti, il y a relativement peu de titres miniers existants pour lesquels les modalités de transition vers une nouvelle loi minière sont à prévoir. Toutefois, il est essentiel de respecter les droits acquis en même temps que d'harmoniser l'ensemble des titres miniers existants avec les nouveaux dispositifs.

Il est envisagé que, lors de l'adoption d'une nouvelle loi minière, les titres miniers existants garderont leur validité pendant la durée prévue par la Loi Minière de 1976, les conventions minières dûment conclues et les termes des permis octroyés. Les périmètres miniers devront être rendus conformes aux nouvelles règles cadastrales dans un délai précis. En outre, il est proposé d'offrir aux sociétés qui ont des conventions en cours de validité d'opter (définitivement) pour les termes de la nouvelle loi minière à la place de la convention.

CONCLUSION

En conclusion, il est constaté que la Loi Minière de 1976 ne crée pas un cadre juridique qui permet de développer le secteur minier Haïtien dans le contexte actuel. Au contraire, le régime conventionnel tel qu'établi dans cette loi constitue un obstacle à l'exploration minière nécessaire pour bien connaître et évaluer la valeur du patrimoine national en ressources minérales. Par défaut d'exploration, il y a eu défaut de développement de mines dans le pays depuis de nombreuses années. Par conséquent, le secteur minier est pratiquement paralysé ; et sa contribution à l'économie nationale est sous-optimale.

Or, les ressources minérales de grande valeur en Haïti restent à découvrir. Tandis que la loi minière en Haïti n'a pas évolué avec les changements dans l'industrie minière globale, la loi a évolué dans d'autres pays qui ont su attirer l'investissement en recherche minière et bénéficier de la création des emplois, de l'activité économique et des recettes fiscales générées par une industrie minière robuste. L'évolution récente de la législation minière à travers le monde favorise désormais les pays hôtes en exigeant des sociétés minières plus de responsabilité environnementale, plus d'engagement avec les communautés locales pour construire les bases d'un développement durable, plus de planification et de programmation pour l'approvisionnement local, ou encore le recrutement, la formation et la promotion des employés nationaux. Mais tout cela dépend toujours de l'existence

d'une bonne base juridique fiable des droits miniers à long terme accordés et protégés par la loi et la Constitution. Haïti peut se positionner pour attirer l'investissement dans son secteur minier en adaptant dans une nouvelle loi minière les mesures qui ont déjà fait preuve de leur efficacité ailleurs, sans sacrifier les valeurs de la protection environnementale et du développement humain.

C'est dans ce sens que la « Task Force » a développé le présent avant-projet de loi minière dans l'objectif que le Gouvernement et le Parlement puissent se mettre d'accord sur une nouvelle loi de promotion du secteur minier dont le besoin est à la fois nécessaire et urgent.

Le succès de l'avant-projet de loi minière pour contribuer au développement du secteur minier dépendra en grande partie des capacités des institutions en charge de sa mise en œuvre. En ce sens, une telle réforme légale devra nécessairement s'accompagner d'un effort historique de renforcement des capacités institutionnelles.