



**De la ruée vers l'or
californienne au Québec
minier contemporain :
Le système du *free mining*
et le pouvoir des
communautés locales**

Ugo Lapointe
Montréal, novembre 2008

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



Institut d'études
internationales de Montréal

UQÀM

Collaboration spéciale

DE LA RUÉE VERS L'OR CALIFORNIENNE AU QUÉBEC MINIER CONTEMPORAIN : LE SYSTÈME DU *FREE MINING* ET LE POUVOIR DES COMMUNAUTÉS LOCALES

**Conférence présentée dans le cadre du Colloque international de la Commission sur
l'approche culturelle en géographie, Québec, 21 mai 2008**

Pavillon Charles-de-Koninck, Université Laval, Québec

Mercredi, le 21 mai 2008

http://geo-violence.ggr.ulaval.ca/fr/info_gen_fr.html

<http://www.cagquebec2008.org/>

UGO LAPOINTE

--Chercheur au GRAMA (Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique), associé à la Chaire C.-A. Poissant sur la gouvernance et l'aide au développement.

--Étudiant à la maîtrise à l'Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal (UQÀM).

<http://www.grama.uqam.ca/>

UQÀM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625

Téléphone (514) 987-3000 • Poste 2462

CP. 8888 • Succursale Centre-ville • Montréal (QC) • H3C 3P8

Table des matières

Sommaire	4
Mise en contexte	5
Aux origines du <i>free mining</i>	7
La Grèce antique et l'Empire romain.....	8
L'Europe médiévale et l'Angleterre du 13 ^e siècle	9
L'influence californienne.....	11
La consolidation du <i>free mining</i> au Québec	13
Le maintien du <i>free mining</i> au Québec au 20 ^e siècle	14
Le <i>free mining</i> au Québec aujourd'hui : quelques exemples	15
Annotations et références.....	16

Sommaire

Depuis plus d'un siècle, le mode d'accession et d'aliénation des ressources minières privilégié au Québec et dans bon nombre de pays issus des colonies européennes repose essentiellement sur le système du *free mining*. Le système du *free mining* permet non seulement à quiconque d'acquérir librement un droit de propriété sur les ressources minérales du territoire mais également d'obtenir des garanties de pouvoir les explorer et, en cas de découverte, de les exploiter. En ce sens, le système du *free mining* privilégie une utilisation du territoire axée sur l'extraction des ressources minérales et s'appuie sur une prémisse qui est aujourd'hui de plus en plus contestée, soit celle selon laquelle tout développement minier est souhaitable et dans l'intérêt collectif.

En retraçant sommairement les origines sociohistoriques du système du *free mining* en Occident, cette présentation tentera de démontrer *comment* et *pourquoi* le système du *free mining* se caractérise aujourd'hui comme une structure de pouvoir asymétrique qui, somme toute, est nettement favorable aux intérêts des promoteurs miniers et qui, à l'inverse, restreint considérablement la capacité des populations locales d'influer sur les choix de développement du territoire. Nous postulons notamment que le système du *free mining*, dont certaines racines remontent à la Grèce antique et à l'Europe médiévale, aurait pris davantage d'importance dans des contextes de *fragilité* ou d'*absence* d'autorité gouvernementale. Les entrepreneurs miniers bénéficient alors de la latitude nécessaire pour instituer et promouvoir des règles de conduite leur étant favorables. La ruée vers l'or californienne de 1849 marque, à cet égard, une étape importante de la progression du système du *free mining*. Au Québec particulièrement (Bas-Canada à l'époque), les décideurs publics s'inspirent directement des règles minières californiennes pour établir, entre 1860 et 1880, les assises du régime minier actuel. L'accélération de l'industrialisation et de la libéralisation des économies au 20^e siècle, combinée à la dépendance croissante des gouvernements à l'égard de l'entrepreneuriat minier privé (capital, technologie, expertise, etc.), contribuent par la suite au maintien et au renforcement du système du *free mining*. Ce système est aujourd'hui remis en question, car il entre en conflit avec les droits et les systèmes de valeurs associés à l'équité sociale et à une plus grande participation citoyenne quant aux choix d'utilisation du territoire.

Cette présentation s'inspirera en partie des travaux d'économie politique internationale hétérodoxe de Susan Strange et sera illustrée d'exemples empiriques tirés de l'expérience minière contemporaine au Québec et au Canada. Elle est basée sur des travaux entrepris dans le cadre du programme de recherche « Modes de gouvernance, institutions politiques et contribution du secteur minier au développement : leçons à partir de l'expérience canadienne » du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique de l'Université du Québec à Montréal, et financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

Mise en contexte

Depuis plus d'un siècle, le mode d'accession et d'aliénation des ressources minières privilégié au Québec et dans bon nombre de pays issus des colonies européennes repose essentiellement sur le principe du *free mining*.

Quoique le principe du *free mining* ait été appliqué de façons variées selon les époques et les régions, on peut essentiellement le définir comme un « droit » de libre accès aux ressources minières d'un territoire. Une telle définition apparaît, *a priori*, anodine et sans conséquence; pourtant, la portée de ce droit peut être remarquable.

Le système du *free mining* permet non seulement à quiconque d'acquérir librement un droit de propriété sur les ressources minérales du territoire (en terres publiques, comme privées), mais également d'obtenir des garanties de pouvoir les explorer et, en cas de découverte, de les exploiter.

En terres privées, la portée de ces droits est telle que le détenteur de droits miniers peut recourir à l'expropriation des propriétaires fonciers s'il ne peut s'entendre à l'amiable avec eux. En terres publiques, pratiquement rien ne peut arrêter l'entrepreneur minier, si ce n'est que dans quelques rares exceptions¹.

Bien que le gouvernement puisse exercer un pouvoir discrétionnaire et imposer des conditions particulières à certains travaux d'exploration, de même qu'à la plupart des travaux d'exploitation, il n'en demeure pas moins que sa volonté première est claire : il cherche à faciliter et à favoriser le développement minier sur l'ensemble de son territoire².

En ce sens, le système du *free mining* privilégie une utilisation du territoire axée sur l'extraction des ressources minérales et s'appuie sur une prémisses qui est aujourd'hui de plus en plus contestée, soit celle selon laquelle tout développement minier est souhaitable et dans l'intérêt collectif.

Les critiques récentes du *Commissaire à l'environnement de l'Ontario* résument bien certains des effets structurants du système du *free mining* (observations qui s'appliquent également à la situation du Québec) :

The existing regulatory structure treats public land as freely open to mineral exploration. The consideration of other interests, such as the protection of ecological values, is reactionary, and the question of whether mineral development may be inappropriate is not answered upfront. Instead, it is assumed that mineral development is appropriate almost everywhere and that it is the "best" use of Crown land in almost all circumstances.³

À travers le prisme des travaux d'économie politique internationale de Susan Strange⁴, on peut caractériser aujourd'hui le système du *free mining* comme une *structure de pouvoir* asymétrique qui, somme toute, semble favorable aux intérêts des entrepreneurs miniers et qui, à l'inverse,

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

restreint considérablement la capacité des citoyens et des populations locales d'influer sur les choix de développement du territoire.

Ainsi, l'application du principe du *free mining* apparaît, dans une certaine mesure, entrer en conflit avec les droits, les principes et les valeurs associés à l'*équité sociale* et à une plus grande *participation citoyenne* quant aux choix de développement du territoire (notamment les principes associés au « développement durable »⁵, aux principes de justice sociale et environnementale⁶, ainsi qu'à certaines branches du droit international⁷). C'est du moins une hypothèse que nous allons explorer dans le texte qui suit.

Devant ces constats, on est en droit de se demander comment se peut-il que le droit québécois applique le principe du *free mining*, principe qui, au minimum, est en contradiction avec les principes et les valeurs montantes aux plans social et environnemental et qui, au pire, enfreint des droits individuels et collectifs. À titre d'exemple : *Comment se fait-il que les lois et les politiques minières du Québec ne permettent-elles pas aux populations locales de consentir, ou non, aux activités minières qui les concernent ou qui les affectent directement? Comment se fait-il que la grande majorité des projets d'exploitation minière ne sont pas assujettis à la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, procédure qui, même imparfaite, permettrait aux citoyens et aux populations locales de participer à la mise en place des projets miniers s'ils le souhaitent? Et, plus globalement, comment se fait-il que l'utilisation du territoire à des fins minières a souvent préséance sur d'autres types d'utilisation du territoire, malgré la valeur ou le bien fondé des utilisations alternatives proposées?*

À ces questions, le cadre d'analyse concernant l'exercice du pouvoir proposé par Susan Strange nous invite à nous interroger non seulement sur la nature des cadres normatifs et institutionnels en place (p. ex. le type de droits, d'obligations et de pouvoirs qu'ils confèrent, de même que les valeurs qu'ils véhiculent), mais également sur leurs origines et sur les acteurs ayant participé à leur mise en place et à leur évolution⁸.

À cet égard, l'analyse des origines sociohistoriques du système du *free mining* en Occident est fascinante et révélatrice d'une structure de pouvoir qui se construit et se redéfinit depuis plusieurs siècles entre les entrepreneurs miniers, les occupants du territoire et les souverains, fussent-ils empereurs, monarques ou gouvernements d'État.

En retraçant brièvement les origines sociohistoriques du *free mining* en Occident et le contexte dans lequel il fut institutionnalisé au Québec, nous croyons qu'il sera possible de mieux comprendre pourquoi le régime minier québécois semble, aujourd'hui, être à l'avantage de certains groupes d'acteurs plutôt que d'autres, dans la structure du pouvoir.

Aux origines du *free mining*

Il est difficile de retracer précisément l'origine et l'évolution du principe du *free mining*. À notre connaissance, il existe très peu d'études approfondies portant précisément sur cette question.

Plusieurs auteurs se sont toutefois intéressés aux questions connexes liées aux modes d'appropriation et d'utilisation des ressources minérales : *À qui appartiennent les ressources minérales? Qui en détient le droit d'accès? Comment se définit et évolue ce droit d'accès selon les époques et les régions?*

L'analyse de leurs travaux et de quelques textes historiques nous amène à postuler que le système du *free mining*, dont certaines racines remontent à la Grèce antique et à l'Europe médiévale, aurait pris davantage d'importance dans des contextes *de fragilité* ou *d'absence* d'autorité gouvernementale, et ce, généralement à la faveur des entrepreneurs miniers, puisqu'ils bénéficient alors de la latitude nécessaire pour instituer et promouvoir des règles de conduite leur étant favorables.

Trois exemples relevés lors de nos lectures semblent appuyer cette hypothèse : a) la libéralisation accrue des activités minières lors du déclin de l'Empire romain au V^e siècle; b) les alliances stratégiques entre les promoteurs miniers et la royauté anglaise au 13^e siècle afin de renforcer l'autorité royale sur les barons réfractaires; et c) l'absence des autorités fédérales et de cadres normatifs lors de la ruée vers l'or californienne en 1849.

L'analyse de leurs travaux nous permet également de postuler que la structure favorable du régime minier québécois est, dans une large mesure, tributaire de l'influence historique qu'eurent les entrepreneurs miniers dans l'élaboration et la définition de cette structure à la fin du 19^e siècle. L'influence de la ruée vers l'or californienne en 1849 est particulièrement marquante à cet égard.

Quoiqu'une analyse exhaustive des documents historiques permettrait sans doute de renforcer la validité des postulats avancés, nous sommes d'avis que l'information colligée et présentée dans ce document devrait suffire pour illustrer notre propos.

La Grèce antique et l'Empire romain

Dans la première traduction anglaise de *De Re Metallica*, ouvrage fondateur de Georgius Agricola sur l'art de l'extraction minière (1556), les traducteurs Hoover et Hoover suggèrent que le déclin de l'Empire romain et l'intérêt de générer davantage de revenus fiscaux auraient incité les autorités centrales à libéraliser davantage les activités minières au V^e siècle :

*There is in the Theodosian code evident extension of individual right to mine or quarry, and this "freeing" of the mines was later considerably extended. The Empire was, however, then on the decline; and no doubt it was hoped to stimulate the taxable commodities.*⁹

Malgré une libéralisation accrue des activités minières lors du déclin de l'Empire romain, les autorités centrales permettaient déjà à des entrepreneurs miniers d'exploiter à leurs profits certaines mines avant le V^e siècle, notamment celles acquises lors de conquêtes¹⁰. Dans certains cas, on permettait même aux découvreurs de gîtes minéraux d'exploiter leurs découvertes en échange d'une dîme (redevance de 10 %) ¹¹. Ces pratiques reflétaient, semble-t-il, celles instituées dans la société grecque quelques siècles auparavant¹². Ainsi, par l'entremise de concession et de redevance minières – si marginales fussent-elles à cette époque – les sociétés grecque et romaine instituèrent déjà une forme de libre accès à la ressource. En ce sens, l'Antiquité grecque et romaine marque peut-être le début de plusieurs des éléments constitutifs des régimes miniers modernes, dont l'intégration d'une forme de libre accès à la ressource. Cette liberté était toutefois limitée et encadrée de façon serrée par les autorités centrales. Hoover et Hoover réfèrent notamment à la présence d'un représentant officiel investi de pouvoirs administratifs et judiciaires dans chacun des districts miniers de l'Empire romain :

*The Romans maintained in each mining district an official—the Procurator Metallorum—who not only had general charge of the leasing of the mines on behalf of the State, but was usually the magistrate of the district.*¹³

Malgré un tel contrôle, la possibilité d'accéder à la ressource par des entrepreneurs miniers constituait, en soit, un changement significatif par rapport à plusieurs civilisations anciennes, où les souverains exerçaient généralement une autorité absolue sur la propriété, l'extraction et l'utilisation des ressources minérales de leurs territoires¹⁴.

L'Europe médiévale et l'Angleterre du 13^e siècle

L'application du principe du *free mining* connut une progression importante au Moyen-âge. Le démembrement du territoire et l'affaiblissement des autorités centrales qui suivirent la chute de l'Empire romain permirent, dans certaines régions de l'Europe médiévale, l'émergence de communautés minières quasi-autonomes. En l'absence d'autorité centrale forte, ces communautés développèrent leurs propres lois minières et, dans certains cas, leurs propres instances administratives et judiciaires devant servir à la gestion des activités minières.

L'institutionnalisation des pratiques coutumières de certaines communautés minières dans les chartes royales de l'Angleterre au 13^e siècle fut significative pour la progression du principe du *free mining*. Dans les vieux districts miniers du Devonshire et du Derbyshire, par exemple, la royauté anglaise reconnut aux entrepreneurs miniers le libre accès aux terres publiques *et* privées¹⁵; dans le cas du Derbyshire, les entrepreneurs miniers avaient pratiquement accès à tout le territoire, sauf aux terrains d'églises et autres exceptions similaires.

Ainsi, affirme Paquette, « s'établit dans certains districts de l'Angleterre, le système qualifié de *free mining* »¹⁶, lequel permettait le libre accès à la ressource en échange d'une redevance.

Selon Rickard, il s'agissait là d'un geste stratégique de la part de la royauté qui visait essentiellement à renforcer sa souveraineté politique et économique sur le territoire et à contourner l'autorité de certains barons féodaux¹⁷. En effet, plusieurs de ces derniers prétendaient également à un droit de propriété sur le territoire et sur ses ressources; dans certains cas, les barons imposaient des conditions peu avantageuses pour les entrepreneurs miniers.

Avec l'appui des entrepreneurs miniers, la royauté réaffirma, dans les chartes royales, son autorité sur la propriété et la gestion des ressources minérales, notamment en procédant à une séparation formelle entre la propriété des gîtes miniers et la propriété du sol lui-même (principe de *divisibilité*). Elle institua par la suite des mesures qui, comme nous l'avons souligné, s'inspiraient en grande partie des lois et pratiques coutumières de vieilles communautés minières et qui, par conséquent, étaient généralement favorables et permissives quant à l'accès au territoire et à la ressource. En ce sens, soutient Paquette, la mise en place du système du *free mining* résultait également « de la victoire politique des mineurs aux dépens des propriétaires terriens »¹⁸.

L'appellation et l'application du principe du *free mining* tirerait ainsi son origine de cette époque en Angleterre où le roi et les barons/lords se disputaient politiquement le contrôle (et la redevance) des minéraux. Les promoteurs miniers reçurent finalement la « liberté » (« *free mining* ») d'exploiter les gisements, en dépit des droits fonciers revendiqués par les barons.

Somme toute, cet épisode de l'Angleterre médiévale – s'il n'est pas unique¹⁹ – reste significatif, puisqu'il marque l'institutionnalisation juridique (dans les Chartes) de trois principes fondamentaux qui caractérisent la plupart des régimes miniers contemporains : a) la *domanialité* de la propriété des ressources minérales, c'est-à-dire la propriété des ressources minérales consacrée à l'État²⁰; b) la *divisibilité* entre les droits miniers et les droits de surface²¹; et c) le libre

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

accès à la ressource pour les entrepreneurs miniers dans certaines portions du territoire (principe du *free mining*).

Alors que le premier principe s'appliquait déjà dans l'Antiquité grecque et romaine, les deuxième et troisième principes ouvrent la voie aux entrepreneurs miniers et leur confèrent une autorité nouvelle, en particulier vis-à-vis des barons et des propriétaires terriens. Cet épisode illustre également l'influence relativement importante des entrepreneurs miniers dans l'institutionnalisation des normes, des règles et des principes qui contribuèrent à l'avancée du *free mining* en Occident.

Malgré cette progression importante, les percées du *free mining* demeurent marginales en Angleterre et sont réservées à quelques vieux districts miniers²². Dans la plupart des districts anglais, le libre accès à la ressource se limite aux terres de la Couronne (publiques), le consentement des propriétaires fonciers étant habituellement requis pour l'accès aux terres privées. Qui plus est, les propriétaires terriens peuvent exiger une redevance sur la production minière, redevance qui s'ajoute à celle déjà imposée par la royauté.

Il faudra attendre la ruée vers l'or californienne du milieu du 19^e siècle pour constater l'ampleur que prendra le principe du *free mining* dans les régimes miniers modernes.

L'influence californienne²³

La ruée vers l'or californienne de 1849, qui constitue l'un des aboutissements les plus marquants du principe du *free mining* en Occident, influencera nombre de régimes miniers, dont celui du Québec et de la plupart des provinces et territoires canadiens. Avant de décrire le contexte de la ruée vers l'or californienne, nous présentons brièvement l'évolution du régime minier québécois.

L'héritage colonial (17^e au 19^e siècle)

Avant la deuxième moitié du 19^e siècle, il n'y a pas de politique proprement canadienne en matière de développement minier, ni même de législation spécifique à cet égard. Selon Paquette, il y a plutôt des plans de développement économique de type mercantiliste et issus des métropoles coloniales française et britannique²⁴.

Sous la tutelle du régime français (1608-1763), l'industrie minière est très peu développée en Nouvelle-France. L'administrateur accorde des concessions seigneuriales à des fins agricoles qui, nous rappelle Trudel, excluent les droits aux minéraux : « le fonds appartient au seigneur, mais le tréfonds est au roi »²⁵. On observe peu de changements durant le régime anglais (1763-1840), si ce n'est que seuls l'or et l'argent sont, à partir de 1797, réservés à l'État lors de concessions seigneuriales : on consent ainsi aux propriétaires terriens la propriété des autres minéraux.

Somme toute, il semble que les administrateurs français et anglais, plutôt préoccupés par la traite de la fourrure, accordent peu d'attention aux ressources minérales de la colonie au cours des 17^e et 18^e siècles. L'héritage colonial laissera néanmoins deux marques indélébiles sur les régimes miniers du Canada, dont celui du Québec : la *divisibilité* entre les droits de surface et les droits de sous-sol et la *domanialité* des ressources minérales, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu précédemment, de la propriété du sous-sol et des ressources minérales consacrée à l'État²⁶.

L'institutionnalisation du système du free mining au Québec

À partir du milieu du 19^e siècle, la multiplication des activités minières amène les gouvernements du Canada-Uni²⁷ et du Québec à se doter pour la première fois de dispositions législatives applicables à une industrie minière émergente. Deux législations nous semblent particulièrement importantes pour le Québec, à cette époque : l'*Acte concernant les mines d'or* (1864) et l'*Acte général des mines de Québec* (1880). La première institutionnalise pour la première fois le système du *claim* comme mode d'appropriation des ressources minières du territoire; or le *claim* est l'un des véhicules privilégiés du système du *free mining*. La seconde est significative en ce qu'elle attribue à l'État la propriété de l'ensemble des ressources minérales du sous-sol et non plus uniquement l'or et l'argent. L'*Acte général des mines du Québec* institue également une série de mesures qui facilitent l'accès aux ressources à faible coût et à faible risque. Cet acte institutionnalisera en quelque sorte le système du *free mining* au Québec et, selon Paquette, servira de « pièce maîtresse » à la politique minière de la Province²⁸. Ces lois sont elles-mêmes élaborées à partir d'autres législations existantes (notamment en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et en Californie)²⁹ ainsi qu'en étroite collaboration avec les entrepreneurs

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

miniers d'ici et d'ailleurs. La législation américaine et les entrepreneurs miniers de la Californie ont, à cet égard, une influence prépondérante.

De la ruée vers l'or californienne à celle de la Beauce!

À la suite de la conquête américaine du Mexique en 1846, la Californie se trouve dans un état de faible gouvernance pendant près de cinq ans³⁰. Entre-temps, une découverte d'or amène dans la région plus de 40 000 mineurs. En l'absence de cadres législatifs et d'autorités gouvernementales, les mineurs établissent leurs propres lois et leurs propres instances juridiques afin de réguler leurs activités³¹. À l'instar des bourgades minières du Moyen-âge, cela a pour effet de créer un cadre normatif peu contraignant et nettement favorable aux entrepreneurs miniers. À ce titre, l'appropriation unilatérale (sans intervention de l'État) de la ressource via le système du claim et selon le principe du premier découvreur devient la règle³². Ce système se répand assez rapidement et, au moment de mettre en place les premières législations minières étatsuniennes, en 1866, le gouvernement, souligne Lacasse, « [est] alors placé devant le fait accompli de coutumes établies par les mineurs qui [ont] acquis une crédibilité telle qu'il [est] presque forcé de les sanctionner »³³. L'article 1 de la loi de 1866 stipule notamment que : « [...] *the mineral lands of the public domain, both surveyed and unsurveyed, are hereby declared to be free and open to exploration and occupation* »³⁴. Selon Lacasse, le système d'appropriation libre et unilatérale qui caractérise le régime minier québécois témoignerait « de l'influence persistante de la philosophie du *free mining* de la ruée vers l'or de la Californie en 1849 »³⁵.

Les parrains des législations de 1864 au Canada-Uni et de 1880 au Québec ne se cachent d'ailleurs pas pour invoquer le modèle californien³⁶. Lacasse nous informe à cet effet qu'à la suite des découvertes d'or dans la région de la Beauce, au Québec, et de la ruée minière qu'elles occasionnent au tournant des années 1860, le commissaire des terres de la Couronne de l'époque³⁷ envoie le fonctionnaire Judah en Beauce afin qu'il fasse état de la situation minière. Sur place, il s'entretient avec les entrepreneurs miniers, dont plusieurs ayant travaillé en Californie et en Nouvelle-Écosse, qui l'informent notamment des différents modèles d'aliénation des droits miniers. À son retour, à l'automne de 1863, Judah soumet son rapport. Au printemps 1864, des règlements sont adoptés concernant l'exploitation de l'or au Canada-Uni. Ces règlements prévoient notamment la vente de concessions minières comme mode d'attribution des droits miniers. Judah reçoit alors l'instruction d'aller recueillir en Beauce les réactions des promoteurs miniers sur les règlements proposés. La grande majorité des mineurs critiquent alors le système d'achat de concessions et préférèrent un système de claim de type californien leur permettant d'acquérir librement et sans égards à leurs moyens financiers les ressources minérales des terres publiques. Le système du claim californien est finalement intégré à l'*Acte concernant les mines d'or* en juin 1864³⁸. L'influence des entrepreneurs miniers, de même que celle du régime californien sont, en ce sens, fondamentales dans la définition initiale du régime minier québécois³⁹.

La consolidation du *free mining* au Québec

L'Acte général des mines de Québec (1880) favorisera encore davantage les intérêts des entrepreneurs miniers. Ces derniers peuvent maintenant s'approprier, à faible coût, un droit sur l'ensemble des ressources minérales du territoire et non plus uniquement l'or et l'argent. Qui plus est, on sécurise davantage les investissements des entrepreneurs miniers en leur permettant, pour la première fois, de recourir à l'expropriation des propriétaires fonciers qui refusent de conclure une entente acceptable avec eux⁴⁰.

Bref, en consacrant les principes de *divisibilité* et de *domanialité* à l'ensemble des ressources minérales du territoire, l'État souhaite (avec l'Acte de 1880) favoriser le développement minier par l'entremise de l'entreprenariat privé.

Si cet objectif découle, vraisemblablement, d'une volonté politique de générer de la richesse, il découle également d'une situation de dépendance relative des gouvernements de l'époque à l'égard de l'entrepreneuriat privé, puisque qu'ils ne disposaient ni du capital, ni des technologies, ni de l'expertise nécessaires pour assurer pleinement le développement de cette industrie émergente⁴¹.

Dans ce contexte, affirme Paquette, certains décideurs publics deviennent dès le départ très sensibles aux plaidoiries des entrepreneurs miniers « en faveur d'une politique minière des plus libérales qui soit »⁴². À titre d'exemple, le parrain du projet de loi qui a mené à l'Acte de 1880, M. Flynn, se demande, lors d'un débat sur la législature du Québec :

Quels sont les meilleurs moyens d'engager les gens à exploiter nos ressources minières? (...) c'est de faciliter, *répondit-il*, l'obtention des permis et donner à ceux qui transigent avec nous parfaite sûreté à tous les points de vue.⁴³

Ce type de position répondait en substance aux revendications de l'industrie au moment de la passation de la loi minière de 1880 au Québec, telles que rapportées par le *Morning Chronicle* de Québec :

(...) *we are free to say that, if the Government err at all at this juncture, it should rather do so on the side of the liberality to the mining interest than on any other, in view of the vast future benefits which the healthy development of that important interest under favourable conditions may be confidently expected to confer upon the Province as a whole.*⁴⁴

En somme, on constate que plusieurs des principes clefs et sous-jacents élaborés sous le principe du *free mining*, notamment le *libre accès* à la ressource, la *libre exploitation* en cas de découverte et la *sécurité* des titres miniers, sont déjà bien en place vers la fin du 19^e siècle.

Le maintien du *free mining* au Québec au 20^e siècle

Selon Paquette, la nature typiquement incitatrice et libérale des premières législations minières québécoises se maintient tout au long au 20^e siècle et ce, « davantage dans le sens des intérêts de la communauté minière »⁴⁵. On maintient un mode d'attribution des droits miniers qui s'inspire du principe du *free mining*, tout en y ajoutant des mesures incitatives visant à soutenir l'industrie. En ce sens, l'approche privilégiée par les gouvernements successifs favorise l'investissement privé et est animée par une volonté de croissance économique⁴⁶.

Selon Paquette, M. Perreault, ministre des Mines dans le dernier gouvernement de Louis-Alexandre Taschereau vers 1930, résume bien l'approche gouvernementale qui se veut partenaire de l'industrie :

*In a country such as Canada the government which does not lend every possible assistance to those who seek to open the way to natural resources does not deserve the name of government. We decided at the outset that we were dealing with responsible people who were spending their own money, the least we could do would be to provide them with, or assist them to obtain, every facility for opening up the country as development progressed: with roads, then railways, and all the other essentials of modern industry it lies within a government's power to give.*⁴⁷

Plus récemment, en 2005, Lamontagne et Brisset des Nos notaient que les modifications apportées à la *Loi sur les mines* du Québec depuis les années 1990 ne modifient en rien la volonté de l'État de « favoriser au maximum l'exploitation minière », même si certaines sont importantes sur le plan environnemental⁴⁸. Au contraire, en simplifiant le mode d'acquisition des titres miniers, notamment par l'entremise d'un système informatisé accessible par Internet, on facilite l'appropriation des ressources minérales du territoire, tout en sécurisant davantage les titres miniers et les investissements privés⁴⁹.

Le *free mining* au Québec aujourd'hui : quelques exemples

*Cas résumés et exposés brièvement lors de la présentation.
D'autres cas auraient pu être cités.*

Le cas de la création d'une aire protégée proposée par la communauté crie de Wemindji, Baie-James : difficulté d'obtenir un statut de protection pour une portion significative de l'aire protégée proposée à cause de l'existence de titres miniers.

Le cas de l'exploration de l'uranium dans les régions de l'Outaouais et des Hautes-Laurentides : droits limités des propriétaires fonciers et des collectivités locales quant au choix d'utilisation du territoire.

Le cas du déplacement des résidents locaux pour la réalisation du projet minier d'Osisko à Malartic, Abitibi-Témiscamingue : la *Loi sur les mines* autorise l'expropriation des citoyens et/ou des installations de la ville pour l'exécution de travaux miniers préparatoires, et ce, avant même qu'une étude d'impact sur l'environnement et des audiences publiques ne soient complétées, que tous les permis soient octroyés, et que la viabilité économique même du projet soit confirmée.

Annotations et références

¹ Comme :

- les territoires *soustraits aux activités minières* (actuellement, environ 12 % du territoire québécois, dont 6 % d'aires protégées, l'île d'Anticosti et la zone frontalière du Québec et du Labrador);
- les territoires où l'*approbation* du ministre est requise pour l'*acquisition de titres miniers*, tels que les territoires urbains, les réserves autochtones et les terres de Catégorie I chez les Cris et les Inuits du Nord du Québec (ce qui représente tout au plus 1 à 3 % du territoire québécois);
- les territoires où le ministre *pourrait exiger* des conditions particulières quant aux *travaux d'exploration*, notamment les terres publiques destinées à certaines activités récréatives et éducatives, à certaines activités de recherche et de transport de même que les terres présentant un potentiel hydroélectrique ou celles dont les substances minérales de surface ont déjà été concédées par l'État (ce qui représente tout au plus 3 à 5 % du territoire québécois).

² Tel est, d'ailleurs, le but de la *Loi sur les mines* (article 17), de même que le mandat du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). Ce dernier affirme lui-même que le régime minier québécois s'appuie sur le principe du *free mining*, selon lequel toute partie intéressée peut :

- accéder à la ressource minérale du territoire et *se l'approprier* à l'aide d'un titre minier;
- obtenir l'*exclusivité* des travaux d'exploration sur le territoire visé par le titre minier;
- obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes.

<http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/principedroit.asp>, consultée en mai 2008.

³ *Reconciling Our Priorities : Annual Report 2006-2007*, Environmental Commissioner of Ontario (ECO), Toronto: ECO, p.65.

⁴ Voir notamment Susan Strange, *States and Markets* (Londres et New York: Continuum (2^e édition), 1994; Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Susan Strange, « International Political Economy: Beyond Economics and International Relations », *Économies et Sociétés - Relations économiques internationales* 34, 1998, pp. 3-24; Christian Chavagneux, « Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale », *Économies et Sociétés - Relations économiques internationales* 34, 1998, pp. 25-68.

⁵ Voir entre autres la *Loi sur le développement durable du Québec* : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/loi.htm>, consulté en mai 2008.

⁶ Voir entre autres : Been, V. 1995. « Market forces, not racist practices, may affect the siting of locally undesirable land uses », In *At issue: Environmental Justice*, ed.J.S. Petrikin, San Diego: Greenhaven Press Inc., pp.38-59. Figueroa, R. and Mills, C. 2004. « Environmental Justice », In Dale Jamieson, 2001, *A Companion to Environmental Philosophy*, Malden (MA, USA): Blackwell Publishing, p.426-438.

⁷ Voir notamment la *Déclaration des Nations Unis sur le droit des peuples autochtones* : <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>, consulté en mai 2008.

⁸ Voir entre autres : Strange, « International Political Economy », p. 10; Strange, *The Retreat of the State*, p. 17; Chavagneux, « Peut-on maîtriser la mondialisation? », p. 45, 53.

⁹ Herbert Clark Hoover et Lou Henry Hoover, *Georgius Agricola: De Re Metallica. Translated from the First Latin Edition of 1556* (Londres: The Mining Magazine, 1912), pp. 82-86.

¹⁰ Hoover et Hoover, 1912: 82-86.

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

¹¹ Hoover et Hoover, 1912: 82-86. Del Mar, A. 1968. *A History of the Precious Metals*. 2e édition, New York: Franklin and Co., p.229. Dans Pierre Paquette, *L'extraction de matières premières et la politique minière de l'État: une analyse de leur évolution et de leur contribution au développement économique du Québec, 1867-1975* (Thèse présentée à la Faculté de Recherches et d'Études Graduées pour l'obtention du grade de docteur en philosophie (Ph.D.), Département des Sciences économiques, Université McGill, 1982), pp. 129.

¹² Hoover et Hoover, 1912: 82-86. Les Hoover s'appuient ici sur des textes de la Grèce antique datant du IV^e siècle avant notre ère.

¹³ Hoover, 1912: 82-86

¹⁴ Hoover et Hoover, 1912: 82-86. Northcutt, E. 1964. "Mineral Titles and Concessions", in *Economics of the Mineral Industries*, New York, p.81. Dans Pierre Paquette, 1982 : 92.

¹⁵ Flawn, P.T. 1966. « Ownership of Mineral Deposits », chapitre 7 dans *Mineral Resources*. Chicago, p 155-56, Dans Paquette, 1982 : 94. Hoover et Hoover, 1912: 82-86.

¹⁶ Paquette, 1982 :94.

¹⁷ « The charters that were granted by the Kings in the 13th century appear merely to have confirmed immemorial custom, especially when it favoured their own ends by curbing the barons and by placing the mining industry under royal control (...). In the long struggle between the landlords and the miners, it suited the exigencies of regal revenue that the King himself should be on the side of the miner and against the feudatory chiefs on whose lands the ore was discovered » (Rickard, T.A. 1932. « The Law of Mines and the Freedom of Miners », chapitre 11 dans *Man and Metals*, New York, p.606. Dans Paquette, 1982: 94).

¹⁸ Paquette, 1982 : 94

¹⁹ Hoover et Hoover réfèrent notamment à la passation de chartes similaires en Italie, en Allemagne, et en République tchèque : « The earliest of these charters are those of the Bishop of Trent, 1185; that of the Harz Miners, 1219; of the town of Iglau in 1249 » (Hoover et Hoover, 1912 : 82-86).

²⁰ Aussi nommé *principe régalien*, c'est-à-dire « en relation » ou « appartenant » au roi.

²¹ Par « droits miniers », on entend principalement les droits miniers immobiliers, c'est-à-dire les droits liés à la propriété des minéraux ou du sous-sol, parfois nommés « droits tréfonciers ». Par « droits de surface », on entend principalement les droits de propriété et d'usage de la surface, parfois nommés droits fonciers. (Voir notamment Jean-Paul Lacasse, *Le claim en droit québécois*, Ottawa: Université d'Ottawa, 1976; Denis-Claude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, Montréal: Éditions Thémis, 2005).

²² Hoover et Hoover, 1912: 82-86.

²³ Le contenu de cette section s'inspire en grande partie d'une section de mon mémoire et reproduit presque textuellement l'une des sections d'un article qui a été soumis pour publication dans le cadre du projet de recherche *Gouvernance, institutions politiques et contribution du secteur minier au développement: leçons à partir de l'expérience canadienne (CRSH-GRAMA)*, projet dirigé par les professeurs Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin à l'Université du Québec et Montréal.

²⁴ Paquette, 1982 : 100-101.

²⁵ Trudel, 1971 :15; Dans Paquette : 102.

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

²⁶ Lacasse, 1976 : 29. Lamontagne et Brisset de Nos, 2005.

²⁷ Avant la confédération de 1867, l'Ontario (Haut-Canada) et le Québec (Bas-Canada) étaient regroupés sous l'égide du « Canada-Uni ».

²⁸ Paquette, 1982 : 65-66.

²⁹ Lacasse, 1976: 17.

³⁰ Alford, C.J. 1906. *Mining Law of the British Empire*. London: Charles Griffin & Company, ltd.

³¹ Lacasse, 1976: 39.

³² Lacasse, 1976: 40.

³³ Lacasse, 1976: 41.

³⁴ 1866 : *An act granting The Right of Way to Ditch and Canal Owners over the Public Lands, and for other Purposes* (14 U.S. Statutes 251; Lacasse, 1976: 42).

³⁵ Lacasse, 1976: 41.

³⁶ Reproduit également en Australie, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse (Lacasse, 1976)

³⁷ L'Hon. William McDougall.

³⁸ Lacasse, 1976: 47-49.

³⁹ De même que les régimes instaurés dans les autres provinces et territoires canadiens, notamment en Colombie-Britannique (*Goldfields Act*, 1859) et en Nouvelle-Écosse (*An Act in addition to the Act to regulate the Mines of this Province*, 1859; *An Act relating to Gold Fields*, 1862) (Barton, 1993: 149. Lacasse, 1976: 17 et 41). Il existe cependant, une différence importante entre l'Acte de 1864 du Canada-Uni et le régime minier californien : dans le premier cas, les propriétaires fonciers disposent toujours d'un droit de consentement avant d'autoriser l'accès aux entrepreneurs miniers.

⁴⁰ « Là où des gîtes miniers étaient censés être localisés » (*Débats de la législature du Québec*, 13 juillet 1880, p. 650; dans Paquette, 1982 : 126-27)

⁴¹ Selon Paquette :

La volonté politique de consacrer le caractère libéral et incitateur des [premières] législations minières découlait de trois considérations principales, soit [1] la crainte de la mobilité des capitaux miniers, [2] l'absence de conflits et d'incompatibilités entre l'usage des terres en vue de développement agricole et leur usage aux fins de l'exploitation minière, et, en dernier lieu, [3] l'attente d'un apport économique important suite à l'expansion de l'exploitation. (Paquette, 1982: 547)

La première considération renvoie à une situation de dépendance relative des gouvernements vis-à-vis des capitaux étrangers pour développer le secteur minier. Des investissements substantiels étaient nécessaires pour développer l'industrie et, en l'absence de politiques favorables, les gouvernements craignaient une fuite de ces capitaux vers d'autres régions à potentiel minier (un argument qui est encore utilisé aujourd'hui, bien que le contexte socio-économique ait beaucoup évolué). La situation de dépendance relative de l'État était d'autant plus significative que le secteur minier connaissait à cette époque une forte volonté

De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain :
Le système du *free mining* et le pouvoir des communautés locales
Ugo Lapointe

d'intégration verticale, se traduisant par le fait qu'un nombre limité d'entreprises manufacturières (principalement situées aux États-Unis) déployaient des efforts considérables pour maintenir et accroître leur contrôle sur l'approvisionnement en ressources minérales nécessaires à leur production. Autrement dit, un nombre limité d'entreprises américaines étaient déjà bien établies et avaient la main mise sur la plupart du capital, des technologies et de l'expertise nécessaires pour développer un secteur minier à peine naissant au Québec et au Canada. C'est en ce sens que Paquette affirme que la politique minière du Québec fut élaborée au 19^e siècle dans le contexte « d'une dépendance historique sur l'apport du capital et de l'entrepreneurship étranger » (Paquette, 1982: 546-47; voir également 15-16 et 110).

⁴² Paquette, 1982: 110.

⁴³ M. Flynn, *Débats de la législature du Québec*, 14 juin 1882, p. 250; dans Paquette, 1982 : 149.

⁴⁴ *The Morning Chronicle de Québec* (1880), « The Chaudiere Valley and its Mineral Wealth », p.60-61. Dans Paquette, 1982: 149. Cette citation est tirée d'un article paru peu de temps après l'adoption de la loi de 1880.

⁴⁵ Paquette, 1982 : 12-13, 304.

⁴⁶ Paquette, 1982 : 110 et 546-547.

⁴⁷ Roberts, L. *Noranda*. 1956. p.67, Dans Paquette, p.561-62. Paquette ajoute en note de bas de page que la déclaration du ministre « référerait implicitement au projet de la Noranda Mines », à Rouyn-Noranda, en Abitibi. M. Perreault devint d'ailleurs l'un des directeurs de l'entreprise en mars 1937 et y demeura jusqu'en 1948.

⁴⁸ Lamontagne et Brisset des Nos, 2005 : 14.

⁴⁹ Lamontagne et Brisset des Nos, 2005 : 20. Les auteurs réfèrent ici au projet de loi 182 : *Loi modifiant la Loi sur les mines et la Loi sur les terres du domaine public* (1998).