

MÉMOIRE

Projet de loi n° 79 Loi modifiant la Loi sur les mines

Présenté à la

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

par

l'Action boréale de l'Abitibi-Témiscamingue
(ABAT)

Mai 2010

TABLE DES MATIÈRES

<u>INTRODUCTION</u>	<u>3</u>
L'ACTION BORÉALE DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE	3
L'ABAT ET L'INDUSTRIE MINIÈRE	4
<u>PRÉSEANCE DU TITRE MINIER</u>	<u>4</u>
PREMIER ARRIVÉ, PREMIER SERVI	4
UN PEU D'HISTOIRE	5
L'ABITIBI, TERRITOIRE OCCUPÉ	6
LA DIFFICILE COHABITATION MINES/MUNICIPALITÉS	6
L'ÉPÉE DE DAMOCLÈS	6
40% D'AIRES PROTÉGÉES... MINIÈRES	7
LES DROITS CONSTITUTIONNELS DES AUTOCHTONES	8
IMPACTS SUR LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	9
<u>COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE</u>	<u>9</u>
CINQ RECOMMANDATIONS FONDAMENTALES POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE!	9
1. ASSURER DES BÉNÉFICES ADEQUATS	9
2. ENCADRER LES MEGAMINES A CIEL OUVERT «FORT TONNAGE - FAIBLE TENEUR»	10
3. MORATOIRE SUR LES MINES D'URANIUM	10
4. ÉLIMINER LA PRÉSEANCE DES DROITS MINIERS	10
5. PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT	10
<u>CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE L'ABAT</u>	<u>11</u>
<u>ANNEXE 1</u>	<u>13</u>
<u>ANNEXE 2</u>	<u>25</u>

INTRODUCTION

Dans le cadre de la consultation menée par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) sur le projet de loi n° 79, Loi modifiant la Loi sur les mines, l'Action boréale de l'Abitibi-Témiscamingue (ABAT) est heureuse de pouvoir soumettre ses commentaires et ses recommandations.

D'entrée de jeu, mentionnons que l'ABAT est membre du Réseau québécois des groupes écologistes (RQGE) et de la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine. À cet égard, nous endossons et défendons l'ensemble du contenu des mémoires soumis à la CAPERN par ces deux organismes partenaires. Nous tenterons donc d'éviter les répétitions et nous insisterons principalement sur le libre accès aux ressources minérales, qui est le pilier de la législation actuelle, et sur la nécessité d'abolir le principe du *free mining*, condition essentielle pour une véritable refonte en profondeur de l'actuelle Loi sur les mines.

L'Action boréale de l'Abitibi-Témiscamingue

L'Action boréale est un organisme à but non lucratif, créé en 2000 pour promouvoir la préservation de la forêt boréale au Québec à l'intention des générations futures. Dirigée par un conseil d'administration formé de sept personnes, elle compte aujourd'hui environ 1 500 membres représentatifs de toutes les régions du Québec.

Depuis sa fondation, les actions de l'ABAT ont visé l'atteinte de deux objectifs principaux :

- 1- La création d'un réseau d'aires protégées et de réserves de biodiversité visant à conserver dans leur intégralité des portions sauvages, accessibles et représentatives de la forêt boréale, en ciblant de manière prioritaire les forêts anciennes et peu perturbées.
- 2- La refonte en profondeur de la Loi sur les forêts et du régime forestier inique et à courte vue qu'elle engendre, et la modification, d'une manière plus générale et graduelle, des pratiques forestières actuelles, destructrices des habitats, de la biodiversité et de la richesse collective, afin de *civiliser* l'industrie qui accapare aujourd'hui les ressources naturelles de la forêt publique au détriment de tous ses autres usagers.

Considérant la refonte en profondeur du régime forestier, l'ABAT ajoute à sa mission la surveillance de la mise en œuvre du nouveau régime afin 1- d'assurer une vision à long terme et la mise en œuvre de nouvelles pratiques forestières compatibles avec la protection des habitats, de la biodiversité et de la richesse collective, 2- de démocratiser les modes de décisions associés à l'élaboration des stratégies d'aménagement, 3- d'assurer un partage équitable de la ressources pour soutenir les collectivités qui en dépendent, et 4- de prendre véritablement en compte les autres utilisateurs.

L'ABAT et l'industrie minière

Mais que vient donc faire l'ABAT dans le dossier des mines ? Les deux objectifs précédemment mentionnés ont été partiellement réalisés comme en témoigne l'atteinte de 8% d'aires protégées au Québec (mais pas encore en Abitibi-Témiscamingue) ainsi que l'adoption de la nouvelle Loi sur les forêts.

L'ABAT a donc été amenée à s'occuper du dossier de l'industrie minière principalement en raison de l'obstacle que constitue le titre minier (claim) à la création d'aires protégées, ce titre ayant, selon l'actuelle Loi sur les mines, préséance sur toute autre utilisation du territoire. Voilà pourquoi, dans notre mémoire, nous insisterons sur cette préséance fondée sur le principe du *free mining*, principe que le projet de loi actuel maintient pour l'essentiel.

PRÉSEANCE DU TITRE MINIER

Dans les régions minières de la forêt boréale, et très certainement en Abitibi, l'un des obstacles majeurs à l'établissement de nouvelles aires protégées est la préséance des droits que confère le claim aux sociétés d'exploration minière. Sachant que ces titres miniers couvrent autour de 40% du territoire abitibien, on comprend facilement le pouvoir extravagant et disproportionné que détiennent les minières sur le sort des aires candidates. Par ailleurs, les réclamations de l'Action boréale en ce qui concerne les aires protégées n'affecteraient qu'un pourcent du territoire jalonné.

On pourrait se réjouir du fait que le projet de loi 79 « instaure des dispositions qui permettent au ministre de soustraire certaines zones à l'activité minière et de refuser d'accorder certains types de droits miniers afin d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire ».¹ Malheureusement, cette disposition n'est pas rétroactive comme il est indiqué à l'article 68 des dispositions transitoires du projet de loi.² De plus, comme un des objectifs explicites de la nouvelle loi est de « stimuler les travaux d'exploration », il est permis de penser que le ministre n'aura recours à ces dispositions que dans des cas très exceptionnels. Il est clair, selon nous, que le législateur s'est contenté de pratiquer une timide brèche dans le principe du *free mining* plutôt que de procéder à la remise en question fondamentale d'un privilège devenu inacceptable dans un contexte de mondialisation et de raréfaction des ressources, privilège qui s'exerce bien souvent au détriment des droits des collectivités et de l'environnement.

Premier arrivé, premier servi

Dans un mémoire présenté au ministère des Ressources naturelles et de la Faune sur la Stratégie minérale du Québec en octobre 2007, nous constatons que la Loi sur les

¹ Loi modifiant la Loi sur les mines, Notes explicatives, 3^e paragraphe.

² « Toutefois, lorsque le titulaire n'est pas propriétaire du sol, le droit minier demeure en vigueur jusqu'à son expiration, son abandon, son non-renouvellement ou sa révocation et les dispositions de la Loi sur les mines telle qu'elle se lisait le (indiquer ici la date qui précède celle de l'entrée en vigueur de la présente loi) continuent de s'appliquer. »

mines prévoit les règles d'attribution des titres miniers, lesquelles s'appuient sur le principe du *free mining*, « ...c'est-à-dire l'accès universel à la ressource. Le premier arrivé obtient le droit exclusif de rechercher et d'exploiter les substances minérales. »³ Comment peut-on sérieusement concilier cette approche du « premier arrivé, premier servi » avec une véritable planification rationnelle de l'aménagement durable du territoire et de l'utilisation des ressources? Rappelons que le *free mining* a été élaboré dans un contexte far-west d'absence gouvernementale. Ce contexte a bien sûr changé. Partout maintenant il y a des populations établies, avec leurs valeurs propres, lesquelles sont souvent autres que celles des entreprises minières.

Force est de constater que, dans le cadre du présent projet de loi, le gouvernement refuse de toucher à cet archaïque et sacro-saint principe qui mine littéralement les efforts de conservation de notre patrimoine naturel.

Un peu d'histoire

Dans un exposé⁴ retraçant sommairement les origines sociohistoriques du système du *free mining* en Occident, que nous soumettons en annexe, le chercheur Ugo Lapointe du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) de l'UQAM, soutient 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. »

Se fondant sur les travaux de divers chercheurs, Lapointe postule « 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. » Il définit le système du *free mining* dans le contexte actuel 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. »

« Devant ces constats, affirme Lapointe, 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. »

Bref, l'histoire démontre clairement que le droit minier actuel a été façonné et dicté depuis la Grèce antique **par** et **pour** les entrepreneurs miniers et continue d'être défendu âprement par l'industrie et ses lobbys, dont l'Institut Fraser et son désormais célèbre palmarès des endroits au monde les plus favorables aux minières sur lequel, d'ailleurs, le Québec se classe bon premier depuis trois ans. Une étude récente de

³ Site internet du MRNF

⁴ Ugo Lapointe, *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

l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques conclut que « Cela implique donc que le Québec offre le cadre légal le plus permissif en la matière à l'échelle internationale. »⁵

L'Abitibi, territoire occupé

L'ABAT revient donc à la charge pour demander l'abolition pure et simple de la préséance du titre minier en raison des impacts négatifs qu'il entraîne en matière d'aménagement du territoire. Ces impacts se font sentir de façon particulièrement forte en Abitibi où, comme nous l'avons dit plus haut, quelque 40% du territoire est jalonné. Qu'il suffise de mentionner les problèmes que cela soulève dans quatre domaines particuliers : 1- l'aménagement territorial par les MRC et les municipalités, 2- la propriété privée, 3- la protection du patrimoine naturel auquel nous avons déjà fait référence, 4- les droits constitutionnels et territoriaux des Autochtones et 5- les choix de développement régional.

La difficile cohabitation mines/municipalités

Nous n'allons pas élaborer sur ce point, sinon pour dire que nous appuyons totalement les recommandations présentées par certaines villes à l'effet de légiférer pour que le titre minier n'entrave pas les schémas d'aménagement des MRC et que les minières soient tenues de collaborer avec les autorités municipales lors des exercices de planification de l'aménagement du territoire. C'est le cas notamment des villes de Rouyn-Noranda et de Sept-Îles qui demandent expressément que le titre minier n'ait plus préséance sur l'aménagement des villes et du territoire.

L'épée de Damoclès

En matière de propriété privée, le titre minier représente une véritable épée de Damoclès, une menace permanente d'expropriation, comme en fait foi le récent cas du déménagement d'un quartier complet de la ville de Malartic par la minière Osisko. On aura beau dire que la compagnie a négocié de « gré à gré » avec les citoyens, les règles du jeu n'étaient clairement pas équitables. En effet, quel pouvoir a un simple citoyen démuni face à une compagnie millionnaire pouvant se payer tous les spécialistes et hommes de loi qu'elle désire, tout en bénéficiant de l'appui inconditionnel des autorités municipales qui n'ont offert ni accompagnement ni assistance juridique à leurs citoyens relocalisés?

Le projet de loi 79, tout en maintenant le droit d'expropriation que confère le *free mining*, offre la mince consolation d'obliger le titulaire d'un claim à aviser les propriétaires « de l'obtention de son claim dans les 60 jours suivant son inscription ». En d'autres termes, le propriétaire foncier sera informé de la possibilité qu'il soit un

⁵ Institut de recherche et d'informations socio-économiques, Laura Handal, chercheure-associée, *Le soutien à l'industrie minière : Quels bénéfices pour les contribuables ?* Montréal, avril 2010

jour exproprié ou que son milieu de vie immédiat soit défiguré, mais il demeurera tout aussi impuissant face à une industrie aux pouvoirs démesurés.

D'ailleurs, dans le cas du déplacement massif de population à Malartic par la minière Osisko, le BAPE a jugé qu'«*en l'absence d'une forme d'encadrement par les autorités concernées, un mouvement irréversible a été entrepris avant même que le projet n'ait reçu les autorisations requises, ce qui soulève des questions sur le plan éthique et humain.*»⁶ Selon l'avis du BAPE, les ministères concernés «*doivent se concerter pour établir un mécanisme d'encadrement d'un déplacement massif de résidences pour notamment permettre à la population d'être consultée, informée de ses droits et soutenue en cas de différend.*»⁷ Il va même jusqu'à suggérer au MDDEP «*d'examiner à la pertinence d'assujettir le déplacement massif de résidences aux dispositions de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.*»⁸

Dans le présent projet de loi, le législateur n'a pas cru bon proposer de solution à ce problème éthique et humain soulevé par le BAPE, et qui risque de se répéter dans le contexte actuel du boom minier.

40% d'aires protégées... minières

L'accès garanti au territoire, que le présent projet de loi refuse de remettre en question, équivaut pratiquement à un droit de veto sur toute autre mesure de protection du patrimoine naturel.

Depuis dix ans, l'ABAT travaille à identifier des territoires susceptibles d'être protégés par l'État dans le cadre de la Loi sur la protection du patrimoine naturel adoptée par le gouvernement du Québec en 2002. Nous avons, dans ce but, conçu un plan de conservation par étapes, visant d'abord la préservation de 8 % des territoires abitibien et témiscamien, en accord avec l'engagement formel annoncé par le gouvernement québécois, pour atteindre éventuellement la norme de 12 % établie par la Convention sur la biodiversité adoptée à Rio de Janeiro en 1992 et signée par le ministre de l'Environnement du Canada de l'époque, monsieur Jean Charest.

Dans ses démarches pour la création d'aires protégées, l'ABAT a toujours eu comme position qu'un nombre suffisant de ces aires devaient être situées le plus près possible des centres urbains afin qu'elles soient accessibles au plus grand nombre. Or, en Abitibi, les titres miniers couvrant la quasi totalité des zones habitées et urbaines de l'axe est-ouest le long des failles de Cadillac et de Porcupine-Destor, il est impossible d'établir des aires protégées là où prévaut la mainmise des minières.

À cet égard, nous pouvons citer deux cas éloquentes. D'abord celui de Piché-Lemoine où la partie la plus riche en biodiversité, à savoir la rivière Piché et ses immenses marais, a été coupée de l'aire protégée parce que couverte de claims. Dans le deuxième cas, celui du très beau territoire de Kanasuta, nous avons réussi à calmer les

⁶ BAPE, Rapport 260, juillet 2009

⁷ Idem

⁸ Idem

ardeurs des forestières pour finalement nous casser les dents sur le roc minier, ce qui embête même le MDDEP et ses plans de protection.

Depuis quelques années, en réaction aux groupes environnementaux qui pressent le gouvernement de respecter ses engagements pris dans le cadre de la Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP), des porte-parole des industries minières et forestières se plaignent du processus de sélection des aires candidates, prétendant que cette sélection relève davantage d'une réponse aux pressions de gens et de groupes de citoyens désirant protéger leurs propres intérêts. Ils réclament une procédure rigoureuse, scientifique et libre de pressions externes pour choisir les sites à protéger. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec cette proposition. Pour ce faire, l'industrie elle-même devra renoncer aux privilèges dont elle bénéficie dans le cadre de la procédure suivie par le MDDEP.

Selon cette procédure, une fois une aire candidate soumise à la SQAP, le MDDEP l'analyse et soustrait de celles-ci les parties d'écosystèmes qui seraient déjà protégés et suffisamment représentés. Les territoires retenus sont ensuite analysés par le MRNF qui le réduit en fonction de ses intérêts (valeurs commerciales ou spéculatives).⁹ Ce qui reste du territoire à protéger fait l'objet de tractations privées avec les industriels forestiers, miniers et énergétiques qui le réduisent comme peau de chagrin en fonction de leurs intérêts. L'aire ainsi réduite est finalement soumise aux audiences publiques du BAPE.

L'ABAT appuie une sélection basée sur une procédure transparente. La seule façon d'y parvenir serait que toutes les parties concernées, y compris les industries, viennent faire valoir leurs arguments en audience publique, comme tout le monde. Mais l'industrie minière n'étant pas « comme tout le monde », jouissant d'un accès libre au territoire protégé par la règle désuète du *free mining*, pourquoi se donnerait-elle la peine de venir s'expliquer en public? D'autant plus que ce serait assez difficile de justifier ses privilèges et que cela risquerait d'alimenter un débat qu'elle refuse catégoriquement.

Les droits constitutionnels des Autochtones

La Cour suprême du Canada a confirmé l'obligation légale de la Couronne (ce qui comprend tous les ministères fédéraux et provinciaux) de consulter et d'accommoder les Autochtones sur tout projet de développement sur leur territoire pouvant affecter leurs droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels. Encore là, le précepte du *free mining* entre en conflit avec ces droits, particulièrement là où les revendications territoriales ne sont pas réglées, notamment en Abitibi-Témiscamingue et sur la Côte-Nord. Dans les territoires conventionnés de la Baie James et du Nunavik, les minières signent des ententes¹⁰ avec les Cris et les Inuit permettant à ces derniers de bénéficier des retombées économiques des projets miniers. En Abitibi-Témiscamingue et sur la Côte-Nord, les nations algonquienne et innue n'ont jamais signé

⁹ Ce fut le cas récemment pour une aire protégée projetée dans le secteur de Senneterre en Abitibi où le MRNF a soustrait une partie non jalonnée du territoire pour cause de « potentiel minier ».

¹⁰ Ces ententes, appelées ERA (Entente sur les répercussions et les avantages) permettent de veiller à ce que les Autochtones concernés tirent des avantages en matière d'emploi, de partage des bénéfices et de mise sur pied d'entreprises de services; elles comportent également un volet axé sur l'environnement.

de traité ou de convention ni jamais cédé aucune partie de leur territoire ancestral. Cela ne justifie cependant nullement qu'elles soient ignorées lors des projets de développement minier.

L'obligation légale de la Couronne de consulter et d'accommoder les droits ancestraux ne peut être déléguée à une entreprise privée. C'est la responsabilité du gouvernement, lequel, dans le cadre juridique actuel, a les mains liées par son obligation légale d'accommoder les minières à qui il a concédé le libre accès au territoire.

Impacts sur le développement régional

Le caractère cyclique de l'industrie minière avec ses phases de prospérité passagère vient souvent chambarder les choix de développement régional en détournant les ressources financières et humaines nécessaires aux autres secteurs. Les booms miniers exercent aussi une pression à la hausse sur le prix des logements et du secteur des services. À titre d'exemple, l'Abitibi connaît depuis quelques années une hausse marquée de la taxe foncière et du prix chargé par les entreprises de services.

COALITION POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE

En tant que membre de la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine, l'Action boréale de l'Abitibi-Témiscamingue adhère à l'esprit des recommandations ci-dessous et sur lesquelles les organismes membres ont fait consensus. Par contre, nous y avons ajouté certains points spécifiques afin de mieux refléter notre propre position. Nos ajouts sont soulignés dans le texte.

Cinq recommandations fondamentales pour que le Québec ait meilleure mine!

1. Assurer des bénéfices adéquats

Exiger des redevances dignes de ce nom pour compenser la perte de nos ressources non renouvelables. Partager ces redevances avec les communautés et les régions directement affectées. S'assurer également que les QuébécoisEs n'hériteront plus jamais d'un passif environnemental pour la restauration des sites miniers abandonnés, dont la facture est présentement évaluée à plus de 300 M\$ au Québec et à 4 milliards au Canada.

- *Redevances obligatoires de 10% sur la valeur brute produite (possiblement jusqu'à 15% durant les périodes prospères), dont 50% seraient partagés avec les régions directement affectées, et la redevance régionale serait elle aussi partagée à part égale entre les communautés autochtones et allochtones.*
- *Exiger 100% de garanties financières en fiducie à la signature du certificat autorisant les travaux pour assurer la restauration complète des sites miniers affectés, incluant les fosses à ciel ouvert. Pour réparer les torts du passé, établir une redevance spéciale de 0,5% sur la valeur brute produite afin de financer un «fonds de restauration des sites miniers abandonnés» au*

cours des 15 prochaines années.

2. Encadrer les mégamines à ciel ouvert «fort tonnage - faible teneur»

Encadrer (voire dans certains cas interdire) ce type d'exploitation dont les coûts environnementaux se feront sentir sur des générations à venir. Obliger la restauration complète des fosses une fois l'exploitation terminée. Réglementer notamment sur les aspects suivants :

- *Taille maximale des fosses et teneur minimale des gisements à exploiter ;*
- *Taxes supplémentaires pour eau, énergie, résidus miniers et/ou gaz à effet de serre ;*
- *Restauration complète des fosses ;*
- *Lignes directrices éthiques pour consulter, conseiller et soutenir les populations des communautés affectées par les méga-projets miniers .*

3. Moratoire sur les mines d'uranium

Instaurer un moratoire sur les mines d'uranium, tant que l'ensemble des risques et des dangers liés à cette industrie n'auront pas été caractérisés publiquement. On doit également pouvoir prouver que les risques liés à cette industrie peuvent être éliminés à long terme, tout en démontrant l'utilité véritable de l'uranium pour la société en l'absence d'alternatives plus viables.

4. Éliminer la préséance des droits miniers

Éliminer la préséance des droits miniers afin d'assurer un aménagement viable et équilibré du territoire, dans le respect des droits des particuliers, des municipalités et des collectivités autochtones. Cela implique notamment de :

- *Reformuler l'article 235 de la loi afin d'exiger explicitement l'information, la consultation et l'autorisation des propriétaires privés avant l'exécution de tous travaux sur leurs terrains.*
- *Permettre aux municipalités et aux MRC de soustraire aux activités minières toute partie de leur territoire pour des raisons d'intérêt public ou pour le bien-être général de la population.*
- *Permettre au gouvernement de retirer ou de changer la vocation d'un titre minier pour des raisons d'intérêt public, notamment pour la création d'aires protégées et pour l'atteinte des objectifs de conservation du patrimoine naturel du Québec.*

5. Protéger l'environnement

Mieux protéger l'environnement en assujettissant tous les projets miniers à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) du Québec et en renforçant les capacités du MDDEP pour le suivi et le contrôle des projets miniers.

- *Exiger des études d'impacts sur l'environnement pour toute nouvelle mine selon la procédure déjà prévue dans la LQE, laquelle permet des consultations publiques encadrées par le BAPE ou par les instances conjointes Québec-Cris-Naskapis-Inuit dans le nord québécois.*
- *Encadrer les travaux d'exploration minière en obligeant d'informer le MDDEP sur les travaux en cours et en procédant à l'inspection aléatoire de 5% des projets chaque saison.*
- *Rendre règlementaires les directives environnementales du secteur minier (dont la Directive 019) et obliger l'application des meilleures pratiques et*

technologies disponibles (dont la gestion intégrée des résidus miniers, la réduction continue des émissions et le recyclage maximal de l'eau).

Harmoniser la Loi sur les mines avec la Loi sur le développement durable et ses 16 principes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE L'ABAT

L'Action boréale est d'avis que seule une abolition pure et simple du précepte du *free mining* qui sous-tend la législation minière actuelle pourra mener à une véritable modernisation de la Loi sur les mines.

Le MRNF aurait pu s'inspirer de sa réforme du régime forestier et se redonner du pouvoir sur une industrie minière depuis trop longtemps considérée comme intouchable. La séparation des deux « A » (aménagement et approvisionnement forestiers) a en effet permis au gouvernement de se réappropriier le contrôle de la forêt qu'il avait cédé par les CAAF. Nous demandons donc au gouvernement du Québec de séparer les deux « E » de l'industrie minière : l'exploration et l'exploitation. Cela lui permettrait, entre autres, de contrôler l'accès à la ressource plutôt que de l'octroyer a priori comme c'est le cas actuellement. Autrement dit, le « premier arrivé, premier servi » serait la population du Québec à qui appartiennent les ressources minérales.

Sur le modèle du forestier en chef chargé de veiller à la pérennité de la ressource forestière, nous proposons la création d'un poste de prospecteur en chef indépendant qui serait notamment chargé de tenir à jour un registre des dépôts et réserves connus et d'en assurer l'exploitation rationnelle et en temps opportun pour le bénéfice à long terme des communautés plutôt que pour les profits trimestriels d'actionnaires privés. Le caractère non renouvelable des ressources minières commande la plus grande sagesse dans leur utilisation, ce que ne permet pas la soumission aux fluctuations du marché mondial.

Nous demandons finalement au gouvernement de soutenir le débat sur l'industrie minière amorcé depuis quelques années au Québec et de le structurer davantage en instituant une commission chargée de mener une large consultation. Cela offrirait l'occasion d'amorcer une réflexion sur la nationalisation graduelle des ressources naturelles, forestières et minières.

L'ABAT est d'avis qu'il faudrait procéder rapidement à la nationalisation de la ressource or, laquelle, selon les connaissances actuelles, sera épuisée en 2025 au rythme actuel de consommation¹¹. Non essentiel aux besoins vitaux des populations, l'or devrait être soustrait à l'avidité des spéculateurs et décrété réserve patrimoniale commune à être exploitée sur le long terme en fonction des besoins technologiques réels.

¹¹ Voir tableau en annexe : *Dates d'épuisement des richesses exploitables de notre planète au rythme actuel de consommation*, <http://terresacree.org/ressources.htm>

Devant la menace que fait peser sur les ressources minérales une demande mondiale devenue boulimique, nous ne pouvons plus nous permettre de brader notre sous-sol contre des bénéfices immédiats qui s'épuisent avec la ressource. Nous avons le devoir d'assurer l'autonomie minérale à long terme de la nation québécoise.

ANNEXE 1

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.caqbec2008.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 13e 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 20e 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 prémisse 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 circumstances³.

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, 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 Ve 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 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 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 préfèrent 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 résidants 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 (2e 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.
- 11 Hoover et Hoover, 1912: 82-86. Del Mar, A. 1968. *A History of the Precious Metals*. 2e edition, 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 IVe 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 thèque : « 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.

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 découla 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 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 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'entrepreneuriat 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.

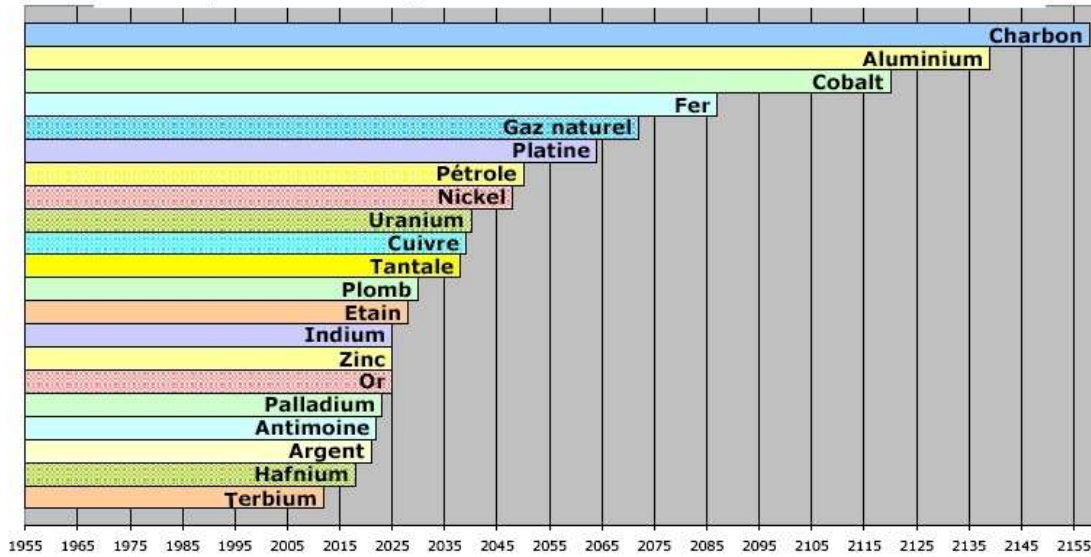
47 Roberts, L. *Noranda*. 1956. p.67, Dans Paquette, p.561-62. Paquette ajoute en note de bas de page que la déclaration du ministre « référerait implicitement au projet de la Noranda Mines », à Rouyn-Noranda, en Abitibi. M. Perreault devint d'ailleurs l'un des directeurs de l'entreprise en mars 1937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

ANNEXE 2

Dates d'épuisement des richesses exploitables de notre planète au rythme actuel de consommation



<http://terresacree.org/ressources.htm>