

Le développement des droits miniers au Québec à la fin du XIX^e siècle

The Development of Mining Rights in Quebec at the end of the 19th Century

Robert Armstrong

Volume 59, Number 3, septembre 1983

Hommage au professeur Albert Faucher

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/601066ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/601066ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Armstrong, R. (1983). Le développement des droits miniers au Québec à la fin du XIX^e siècle. *L'Actualité économique*, 59(3), 576–595.
<https://doi.org/10.7202/601066ar>

Article abstract

This paper examines the forces at work in shaping the definition of mining rights in Quebec at the end of the 19th century. Using the Davis-North model of institutional change and some insights from the theory of rent-seeking, the author attempts to identify the origins of the provincial legal framework which has been in force since the turn of the century.

LE DÉVELOPPEMENT DES DROITS MINIERS AU QUÉBEC À LA FIN DU XIX^e SIÈCLE*

Robert ARMSTRONG
*Conseil de la radiodiffusion
et des télécommunications canadiennes*

1. Introduction

La croissance rapide de l'industrie minière en Amérique du Nord durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle prit au dépourvu les communautés locales et les gouvernements. La plupart des premières découvertes de minerais furent accidentelles et ne résultèrent pas d'investissements dans l'exploration. Quelques entrepreneurs réalisèrent d'importants bénéfices grâce à leur accès aux marchés et à l'information technique, à leur fortune et leur bonne cote de crédit, et enfin grâce à leur volonté de prendre des risques et d'exercer un certain pouvoir politique. Le pattern de l'aliénation des droits miniers reflétait l'insuffisance des lois sur le tréfonds minéral.

Avant 1880, la plupart des gisements miniers du Québec reposaient sous des terres appartenant à la Couronne. La pauvre qualité du sol et les coûts élevés du transport terrestre jusqu'au fleuve St-Laurent restreignaient le développement agricole des régions riches en ressources minières. Les droits de propriété sur les terres minières devaient être obtenus directement du gouvernement provincial. Comme il n'existait aucune loi générale régissant l'exploitation minière, la majorité des droits miniers s'acquerrait en achetant les terrains. En 1880, le gouvernement du Québec décida de rétablir un principe du régime colonial qui distinguait les droits sur la surface des droits sur le tréfonds minéral. L'achat de terres publiques ne donnait plus désormais à l'acheteur les droits de propriété sur les minerais gisant sous terre ; on devait présenter une requête distincte pour les obtenir. Cependant, ce retour au principe de base ne changea rien au mode d'aliénation des droits de propriété sur les ressources minières du

* Cet article constitue la version révisée d'un chapitre d'une thèse de doctorat dirigée par Albert Faucher et Jean-Thomas Bernard à l'Université Laval. L'auteur désire remercier, aussi, Robert Cairns, George Grantham, Jean Hamelin, Gilles Paquet, et Irene M. Spry pour leurs commentaires. Ce texte a été traduit de l'anglais par Lucie Couroux-Smith et Marie Saumure.

Québec. La vente directe, plutôt que la location à bail, continua comme auparavant. En 1890, le gouvernement nationaliste du premier ministre Mercier tenta de récupérer les droits miniers partout au Québec. La résistance opposée au gouvernement par les entrepreneurs miniers de l'amiante, et les lois promulguées à l'époque fixèrent le cadre des rapports entre le gouvernement et les compagnies minières du Québec jusqu'aux années 1960.

Cet article examine l'évolution des droits miniers au Québec vers la fin du dix-neuvième siècle. Une définition plus précise des droits de propriété minière émergea par réaction à la rente économique croissante découlant de l'industrie minière. Notre article indique la nature des changements et propose d'identifier les origines du cadre légal provincial régissant l'exploitation minière au vingtième siècle.

2. *Changements institutionnels et analyse économique*

Les économistes ont eu souvent tendance à ignorer les changements d'efficacité économique et d'équité résultant de changements institutionnels. Les institutions, tel le système juridique, ont été considérées comme partie intégrante des constantes du modèle, et les droits de propriété ont donc rarement été soumis à l'analyse. Cette attitude a changé récemment et on reconnaît maintenant les institutions légales et la jurisprudence comme autant de variables susceptibles d'analyse économique. Dans le cas des ressources minières, la définition des droits de propriété influence le moment et le rythme des découvertes, les taux de production, et la répartition des revenus de l'exploitation minière — y compris des rentes attachées à la ressource¹. Ainsi les lois sur l'exploitation minière influencent l'allocation des ressources et la distribution des revenus dans l'ensemble de l'économie.

Les conditions d'aliénation des droits miniers revêtent une importance capitale lorsqu'il s'agit de déterminer l'impact de l'industrie minière sur la croissance économique régionale. Les entrepreneurs qui acquièrent dès le début des droits miniers absolus réalisent parfois des gains spéculatifs. Ces acheteurs initiaux tenteront de capitaliser toutes les rentes futures de telle sorte que les acheteurs ultérieurs tendront à réaliser des rendements normaux. Un bail ou un contrat de location permet un

1. La rente attachée à la ressource est définie ici comme étant « *all net income accruing in the process of exploitation in excess of all necessary internal and external factor costs involved... No matter in whose hands they end up, and whatever the accounting designation of such gains, their functional description remains that of economic rent, as distinct from either entrepreneurial profit or return to capital* ». Harry F. Campbell, W.D. Gainer, et Anthony Scott, « Resource Rent: How Much and from Whom? » dans Anthony Scott éd., *Natural Resource Revenues: A Test of Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1976, p. 119.

partage conditionnel des droits, le propriétaire initial s'assurant ainsi de participer à la capture de toute rente future. La nature des droits miniers et leur tarification par les gouvernements sont des facteurs fondamentaux qui influencent les éventuelles retombées économiques de l'exploitation minière pour l'économie régionale.

Le développement du cadre juridique régissant l'exploitation minière s'inscrit dans le champ d'analyse de la théorie économique qui étudie les appareils réglementaires². À la lumière de cette théorie, le développement des droits miniers apparaît comme le résultat d'un comportement de « recherche de rentes ». L'expression « recherche de rentes » (*rent-seeking*) fut d'abord employée pour décrire les activités des commerçants de pays sous-développés tentant d'obtenir des permis d'importation et des devises étrangères. De façon plus générale, le concept de « recherche de rentes » s'applique à toute tentative pour employer l'appareil réglementaire pour organiser, ou tirer des bénéfices d'une ressource rare³. Et les individus et les groupes ont intérêt à promouvoir les changements juridiques qui garantissent l'accès aux rentes attachées à la ressource.

Lance Davis et Douglass North ont suggéré un cadre d'analyse du développement institutionnel et de sa relation avec la recherche du profit, qu'on peut également appliquer à la recherche de rentes⁴. Davis et North identifient certaines sources spécifiques de gains pouvant inciter les agents économiques à rechercher des changements dans un arrangement institutionnel donné. Leur discussion du changement institutionnel explore quatre sources génératrices de revenus : les économies externes, la diminution des coûts de transactions, les économies d'échelle, et la réduction des risques. Davis et North ajoutent à cette liste la répartition des revenus. À cause des répercussions particulières de chaque arrangement institutionnel sur la distribution du revenu, les gouvernements peuvent

2. Voir Richard A. Posner, « Theories of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, n° 2, automne 1974, pp. 335-358. Voir aussi, Isaac Ehrlich et Richard A. Posner, « An Economic Analysis of Legal Rulemaking », *The Journal of Legal Studies*, vol. 3, janvier 1974, pp. 257-86.

3. Voir Anne O. Krueger, « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *The American Economic Review*, vol. LXIV, n° 3, juin 1974, pp. 291-303. Voir aussi, Robert Cairns et Christopher Green, « Political Economic Theories of Regulation: An Assessment, and a Suggestion », mémoire présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne d'économie, juin 1979.

4. Voir Lance E. Davis et Douglass C. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, chap. 124. Voir aussi, Alan L. Olmstead et Victor P. Goldberg, « Institutional Change and American Economic Growth: A Critique of Davis and North », *Explorations in Economic History*, vol. 12, n° 3, juillet 1975, pp. 193-210. Gary D. Libecap, « Economic Variables and the Development of the Law: The Case of Western Mineral Rights », *Journal of Economic History*, vol. XXXVIII, n° 2, juin 1978, pp. 338-62, et Libecap, « Government Support of Private Claims to Public Minerals: Western Mineral Rights », *Business History Review*, vol. LIII, n° 3, automne 1979, pp. 364-385.

poursuivre leurs objectifs de distribution par la voie d'innovations institutionnelles, comme par exemple la redéfinition des droits de propriété. Cependant, une fois les droits de propriété transférés au secteur privé, il devient très difficile de modifier le cadre juridique sans l'approbation des propriétaires de ces droits. Il est fort probable que les tentatives du gouvernement pour recapturer une grosse part des rentes attachées aux ressources minières appartenant au secteur privé soient vouées à l'échec.

3. *Les lois sur l'exploitation minière au Québec avant 1880*

La distinction au Québec entre les droits sur la surface et les droits sur le tréfonds était l'héritage commun des colonialismes français et anglais. Les origines de la loi française sur l'exploitation minière remontent à une série d'ordonnances générales de 1413 qui décrétaient une prérogative royale en matière de ressources souterraines⁵. En 1627, tous les droits sur le tréfonds minéral de la Nouvelle-France étaient dévolus à un monopole de traite des fourrures, la Compagnie des Cent-Associés qui, à son tour devait concéder les droits miniers avec la plupart des octrois de titres seigneuriaux moyennant le paiement d'une redevance. De 1664 à 1674 la Compagnie des Indes Occidentales jouit du même privilège, et concède également des droits miniers avec certains titres, mais sans imposer de taxe. Par la suite, les droits d'exploitation minière furent retournés à la Couronne et à ses agents dans les colonies, la plupart des concessions comportant la clause « donner avis des mines au roi », sans autre mention des droits d'exploitation minière. Dans la cause de *Regina vs DeLery et al*, la Cour d'appel du Québec décida en 1883 que cette clause réservait effectivement à la Couronne tous les droits d'exploitation minière dans la seigneurie de Rigaud-Vaudreuil. Le gouvernement du Québec revendiqua en conséquence les minéraux de toutes les terres seigneuriales sauf de celles dont les droits sur le tréfonds minéral avaient été spécifiquement mentionnés dans le titre original. Théodore Denis estima que les droits d'exploitation minière revenant ainsi aux seigneurs s'étendaient sur dix pour cent des onze millions et demi d'acres octroyés sous le régime français⁶.

Le Traité de Paris, signé en 1763, étendit implicitement à la province de Québec la pratique britannique de réserver à la Couronne les métaux précieux (l'or et l'argent). En 1789 le gouvernement britannique transmet

5. Celles-ci sont décrites dans la cause *Regina vs DeLery et al*, Cour du Banc de la Reine, jugement rendu à Québec le 7 décembre 1883; dans A. Leroy, *Les Mines de Québec: guide théorique et pratique*, Québec, Édouard Marcotte éditeur, 1906, pp. 69-70, et aussi dans J. Bouffard, *Traité du Domaine*, Québec, Le Soleil Ltée, 1921, chap. 6.

6. T.C. Denis, « Mining Rights in Seignories in the Province of Quebec », *Journal of the Canadian Mining Institute*, vol. XIV, 1911, pp. 591-595. L'auteur fait la liste des seigneuries où les droits d'exploitation minière étaient clairement octroyés.

au Bureau des Terres du Québec des directives pour empêcher que des individus ne monopolisent « *such spots as contain mines, minerals, fossils and conveniences for mills and other singular advantages of a common and public nature, to the prejudice of the general interests of the settlers* »⁷. Des instructions plus précises furent acheminées au gouverneur du Bas-Canada et publiées à Québec le 7 février 1792, réservant à la Couronne l'or, l'argent, la houille, le cuivre, l'étain, le fer et le bois de construction navale se trouvant sur des terres octroyées en franc et commun socage⁸. Cinq ans plus tard le gouvernement britannique va réduire à nouveau la liste des minerais à l'or et l'argent. De 1797 à juillet 1866, toutes les lettres patentes des terres agricoles des colonies contenaient une clause réservant l'or et l'argent à la Couronne⁹. Les règlements de 1854 sur les mines d'or et d'argent ainsi que l'*Acte des mines d'or* de 1864 apportèrent certains changements administratifs, n'affectant toutefois pas dans l'ensemble les droits d'exploitation¹⁰.

La reprise dans l'exploitation des mines de phosphate durant les années 1870 fut à l'origine des lois sur l'exploitation minière au Québec après la Confédération. Aucune donnée sûre n'est disponible pour cette période mais il semblerait que le Québec soit devenu en 1876 le plus grand producteur de phosphate du Canada¹¹. Les droits de propriété prirent alors une importance croissante pour les entrepreneurs miniers et le public à proportion qu'augmentait la valeur prospective des gisements minéraux. Le lieutenant-gouverneur en Conseil approuva le 11 mai 1874 une réglementation régissant l'aliénation combinée de la surface et des droits miniers dans les régions non agricoles¹². Les nouveaux règlements se résumaient à deux pages des *Documents de la Session* et demeurèrent en vigueur jusqu'en 1880, lors de l'adoption d'une loi générale sur l'exploitation minière. Le règlement fixa le prix des terres minières des régions non agricoles à un dollar l'acre — le prix des terres gouvernementales dans la plupart des régions agricoles inhabitées. Les concessions de terres minières étaient limitées à 400 acres par personne : le gouvernement s'en réservait 5 pour cent pour les routes. Toute découverte de minerais devait être prouvée, avec affidavit à l'appui. La seule autre obligation du de-

7. H.V. Nelles, *The Politics of Development: Forests, Mines and Hydroelectric Power in Ontario, 1849-1941*, Toronto, Macmillan, 1974, p. 6.

8. A.G. Doughty et D.A. McArthur, *Documents Relating to the Constitutional History of Canada*, vol. 11, Ottawa, King's Printer, 1914, p. 23.

9. Leroy, *op. cit.*, p. 144.

10. *Acte concernant les mines d'or*, 27-28 Victoria, Chap. 9. Voir aussi Leroy, *op. cit.*, pp. 73-77, et Nelles, *op. cit.*, pp. 21-22.

11. Hugh S. Spence, *Phosphate in Canada*, Ottawa, Government Printing Bureau, 1920, pp. 15, 23, 25.

12. « Règlement touchant la vente des terres pour l'exploration des minerais », *Rapport du Commissaire des Terres de la Couronne de la Province de Québec* pour les 12 mois se terminant le 30 juin 1874. Documents de la Session, n° 2 A, 1874, pp. 90-92.

mandeur était de payer les coûts d'arpentage dans les régions non arpentées. En achetant une terre minière pour en faire l'exploitation, on obtenait pleins droits sur tous les minerais, sauf l'or et l'argent.

Les règlements de 1874 inséraient un important dispositif d'allocation de droits dans la structure embryonnaire des lois provinciales sur les mines. Avant 1874, l'acquisition de terres agricoles du gouvernement provincial donnait aussi à l'acheteur les droits de propriété sur le tréfonds minéral. En principe, de grandes étendues de terre à faible rendement agricole pouvaient être achetées au tarif d'un dollar l'acre et gardées ensuite hors-marché. Cette aliénation « premier arrivé, premier servi » des droits miniers provoqua dans certaines régions un courant d'acquisition des propriétés. Une telle structure de droits de propriété occasionna l'accumulation de réserves de minerais à un rythme accéléré empêchant par la suite une libre prospection des terres. Les règlements de 1874, en exigeant la preuve de toute découverte de minerais encourageaient l'exploration dans les régions à faible rendement agricole. Cette clause conditionnelle, en encourageant l'exploration, améliora l'allocation régionale des ressources et généra des données additionnelles sur les gisements minéraux de la province.

Les rentes dues à la croissance de l'industrie du phosphate continuèrent d'intéresser les gouvernements provinciaux et le 9 mars 1878, le gouvernement Joly promulga l'Acte des mines de phosphate¹³. En plus d'établir les conditions de vente des « lots à phosphate », la loi précisa que les terres vendues à des fins agricoles ne pouvaient pas être aussi exploitées pour du phosphate de chaux sans le paiement « d'une somme additionnelle suffisante pour élever le prix de ce terrain au taux de deux piastres par acre ». En se réservant ainsi un minerai inférieur, le gouvernement provincial établissait un important précédent; par la suite cette clause fut insérée dans toutes les concessions de terres publiques. Deux ans plus tard cette réserve s'étendit à tous les minerais. Le commissaire des terres de la Couronne obtint aussi de la Législature le droit de faire annuler la vente de terres riches en phosphate qui étaient laissées inexploitées. Cette nouvelle disposition tentait de réduire la spéculation et d'accélérer le développement, en prévision de l'éventuelle imposition de redevances sur le tréfonds.

La découverte d'amiante vers la fin de la décennie éleva le prix de marché des droits de propriété dans les cantons de Thetford, Coloraine et Shipton et conduisit directement à l'Acte général des mines du Québec de 1880. Il semble que l'on doive à un certain Joseph Fecteau, fermier de Thetford, la première découverte d'amiante dans cette région, en juillet

13. *Acte concernant la vente des terres pour l'exploitation de phosphate de chaux*. 41 Victoria, Chap. 4.

1876. Au cours du même été, des arpenteurs du chemin de fer Quebec Central signalaient plusieurs autres gisements. Deux ans plus tard, les acheteurs commencèrent à exprimer un vif intérêt pour les terres riches en amiante et le prix de marché des droits de propriété augmenta. Robert Grant Ward, par exemple, avait obtenu en 1874 le droit de coloniser un lot de 218 acres à Thetford; le 13 mai 1878, Ward acheta le lot au tarif d'un dollar l'acre, tout en ayant déjà consenti le 13 avril à en vendre la moitié sud-ouest, environ 100 acres, à l'Asbestos Packing Company de Boston pour la somme de \$4 000¹⁴. L'absence généralisée d'enchères compétitives pour la vente des droits miniers produisit des transferts de revenus des contribuables de la province aux entrepreneurs miniers¹⁵. Cependant, l'emplacement, le volume et la qualité des gisements d'amiante demeuraient fort incertains, et la valeur marchande des droits de propriété dans la région de Thetford variait considérablement d'un endroit à l'autre.

Les politiques de développement économique du gouvernement du Québec dans les années 1870 accélérèrent le processus de définition des droits miniers. En 1873 le Québec n'avait aucune dette provinciale. Mais la construction des chemins de fer et les programmes de colonisation des années 1870 menèrent la province au bord de la faillite. En 1880 le coût de la dette représentait 23 pour cent de la dépense provinciale¹⁶. Ce déficit incita à la recherche de sources nouvelles de finances publiques. L'augmentation subite des rentes découlant des industries du phosphate et de l'amiante exposa le faible rendement social de l'industrie minière. En élargissant la définition des droits de propriété sur les minerais, le gouvernement québécois tentait de capturer une plus grande part de ces rentes.

4. *L'Acte général des mines de Québec de 1880*

L'Acte général des mines de Québec de 1880 présenté par le gouvernement conservateur du premier ministre Chapleau marqua un retour à l'ancienne tradition coloniale de distinguer les droits sur la surface des droits sur le tréfonds¹⁷. Cette distinction créait une nouvelle source de

14. Une dispute au sujet des titres de propriété rendit en 1880 la compagnie propriétaire du côté nord-est du lot au lieu du côté sud-ouest. George W. Smith, *Bell Asbestos Mines Ltd.*, 1878-1967, 1968, pp. 10-12.

15. Une vente à l'enchère publique des terres minières fut tenue dans la région de Thetford en 1878 à la suite d'objections soulevées par un citoyen de l'endroit, James Reed. Reed y acquit 4 000 acres à prix d'enchère variant de \$1 à \$10 l'acre. W.J. Wolsey, « Asbestos History », *The Canadian Mining Journal*, 1^{er} novembre 1912, p. 745.

16. Stuart Bates, *A Financial History of Canadian Governments*, Ottawa, King's Printer, 1939, p. 148. Voir aussi Brian J. Young, *Promoters and Politicians: The North-Shore Railways in the History of Quebec*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, pp. 138-144.

17. *Acte concernant les mines de cette province*, 43-44 Victoria, Chap. 12, sanctionné le 24 juillet 1880.

fonds publics provenant de la vente séparée des droits miniers. L'Acte général des mines de Québec définissait « minerais » comme étant l'or, l'argent, le cuivre, le phosphate de chaux (apatite), l'asbeste, l'amiante ainsi que « toute autre substance minérale de valeur appréciable ». Désormais, ces minerais seraient réservés à la Couronne sans qu'il soit nécessaire d'inclure une clause spéciale dans les lettres patentes des terres destinées à l'exploitation agricole. On pouvait cependant acheter les droits d'exploitation minière « en payant comptant, au commissaire des terres de la Couronne, en sus du prix déjà payé pour ledit lot de terre, une somme additionnelle suffisante pour atteindre la somme de deux piastres l'acre, s'il s'agit de l'or ou de l'argent ; et d'une piastre l'acre s'il s'agit du cuivre, du fer, du plomb ou autres métaux inférieurs » (on classait l'amiante parmi les métaux). Le prix des concessions minières de terres non agricoles fut fixé à un dollar l'acre pour les métaux inférieurs et à deux dollars l'acre pour l'exploitation de mines d'or, d'argent ou de phosphate. Les censitaires des seigneuries où la Couronne détenait encore les droits miniers pouvaient exploiter les mines d'or ou d'argent en versant un dollar cinquante l'acre au commissaire des terres de la Couronne, tandis que les seigneurs et les propriétaires pouvaient exploiter les lots non concédés d'une seigneurie au prix de deux dollars l'acre. La disposition prévoyant le versement de « droits régaliens » fut appliquée à l'or, l'argent et le phosphate de chaux, mais non pas à l'amiante.

La loi de 1880 était d'interprétation incertaine et donna lieu à plusieurs litiges au cours des années suivantes. La cause *Regina vs DeLery et al* (1883) citée plus haut créait un précédent en déclarant la province propriétaire des droits sur tous les minerais des terres octroyées sous le régime français, à moins qu'ils n'aient été explicitement concédés dans le titre de propriété original. Cet arrêt limitait considérablement les gains non anticipés (*windfall gains*) revenant autrement aux propriétaires de surface des anciennes terres seigneuriales. Le jugement accordait à la province les droits miniers sur 90 pour cent de toutes les terres seigneuriales et permettait leur aliénation rapide en faveur de quiconque payait le tarif fixé par le gouvernement.

La loi de 1880 permettait l'exploitation des gisements minéraux moyennant un paiement sans attribuer précisément la propriété des droits. Pour éclaircir la situation, le gouvernement du Québec adopta le 10 juin 1884 un amendement à l'Acte général des mines. Un article définissait les droits miniers comme étant :

« Une propriété séparée de la surface qui recouvre les mines et minerais compris dans ce droit, et constituent une propriété souterraine qui est aussi propriété publique, indépendante de celle du terrain qui la recelle, à moins que le propriétaire superficiaire en ait fait l'acquisition de la Couronne comme

location minière ou autrement, auquel cas les deux propriétés, superficière et souterraine, ne forment plus qu'une seule et même propriété privée.»¹⁸

Cette dernière clause conditionnelle s'annulait évidemment si le propriétaire vendait ses droits miniers. Un autre aspect litigieux de la loi de 1880 provenait du fait qu'on n'accordait aucune préférence au propriétaire des droits sur la surface pour lui permettre d'acquérir les droits parallèles sur le tréfonds. La section 3 de l'amendement de 1884 précisa que le propriétaire du sol « a droit à la préférence pour l'achat de ces droits de mine » et même s'il ne s'en prévaut pas, doit être avisé avant leur vente. Cette clause, emboîtant le pas à l'arrêt *Regina vs DeLery et al*, permit aux propriétaires des droits sur la surface d'anciennes terres seigneuriales d'acquérir les droits miniers sur le tréfonds dès la première indication d'une vente potentielle ce qui, en élevant le coût d'accès aux minerais du Québec, défavorisait les entrepreneurs miniers sur d'anciennes terres seigneuriales qui ne seraient dorénavant disponibles qu'au prix du marché et non au tarif inférieur fixé par le gouvernement.

La croissance rapide de l'industrie de l'amiante dans les années 1880 conduisit à une demande accrue de participation du public aux bénéfiques nets issus de la propriété des droits miniers. L'essor de l'industrie à Thetford résulta de l'arrivée dans la région du chemin de fer Quebec Central¹⁹. Subventionné par le gouvernement, cette ligne ferroviaire devant relier Sherbrooke à Lévis avait été planifiée avant la découverte des gisements d'amiante. La compagnie « Quebec Central Railway » fut incorporée en 1869 sous le nom de « Sherbrooke, Eastern Townships and Kennebec Railway » pour se relier à la ligne Lévis-Kennebec en construction à partir de Lévis. Le Quebec Central rejoignit Coleraine en 1867, Thetford en 1879 et Valley Junction en 1880. L'année suivante le Lévis-Kennebec se relia au Quebec Central à Valley Junction, et la ligne ferroviaire Sherbrooke-Lévis fut inaugurée en juin 1881²⁰.

Le développement des chemins de fer durant la deuxième moitié du dix-neuvième siècle fut l'élément clé de la révolution du transport qui causa l'intégration à l'échelle du continent de marchés régionaux autrefois isolés. Le Quebec Central permit le transport rapide et efficace de l'amiante du Québec aux ports maritimes comme ceux de Lévis et de Portland, dans le Maine. En 1890, la valeur totale de l'amiante expédiée par les producteurs québécois atteignait \$1 260 240, soit quatre fois la

18. *Acte pour amender de nouveau l'Acte général des mines de Québec de 1880*, 47 Victoria, Chap. 22.

19. Les coûts de transport constituaient un moins grand obstacle aux opérations dans la région de Shipton, les mines étant seulement à quatre milles de la gare de Danville sur la ligne principale du Grand-Tronc.

20. Normand Thomson et Major J.H. Edgar, *Canadian Railway Development From the Earliest Times*, Toronto, Macmillan Co. of Canada, 1933, p. 275.

TABLEAU 1
VALEUR TOTALE DE L'AMIANTE EXPÉDIÉE PAR
LES PRODUCTEURS QUÉBÉCOIS, 1879-1902

Années	Valeur (dollars courants)	Valeur (dollars constants 1900 = 100)	Années	Valeur (dollars courants)	Valeur (dollars constants 1900 = 100)
1879	19 500	18 554	1891	999 878	954 993
1880	24 700	22 170	1892	390 462	404 624
1881	35 100	30 495	1893	310 156	312 657
1882	52 650	43 766	1894	420 825	456 922
1883	68 750	60 096	1895	368 175	416 959
1884	75 750	68 552	1896	423 066	509 105
1885	142 441	141 031	1897	399 528	466 738
1886	206 251	211 974	1898	475 131	521 549
1887	226 976	221 440	1899	468 635	509 940
1888	255 007	241 027	1900	729 886	729 886
1889	426 554	407 406	1901	1 248 645	1 251 147
1890	1 260 240	1 218 801	1902	1 126 688	1 112 229

SOURCE: Fritz Cirkel, *Chrysotile Asbestos: Its Occurrence, Exploitation, Milling and Uses*, Ottawa, Department of Mines, 1910, p. 161. M.C. Urquhart and K.A.H. Buckley, ed., *Historical Statistics of Canada*, Toronto, Macmillan, 1965, p. 293.

valeur de la production de phosphate (tableau 1). Le Québec Central transportait non seulement les produits bruts mais aussi la main-d'œuvre, l'équipement et les matières premières. En diminuant les coûts de transport, les chemins de fer augmentaient les taux de rendement anticipés et la valeur des droits miniers dans la région de Thetford et devinrent ainsi une forme d'économie externe pour les propriétaires²¹. Il en résulta aussi une hausse de la qualité et du flux d'information qui diminua le coût des transactions entre les producteurs d'amiante et les acheteurs. La baisse des coûts de transport et de transaction accrut la valeur prospective des gisements d'amiante et éleva l'enjeu de toute définition plus étendue des droits miniers provinciaux.

La croissance de la production d'amiante s'accompagna également d'une transition technologique en faveur des procédés mécaniques d'extraction et de traitement. La première décennie de production d'amiante fut caractérisée par l'utilisation de main-d'œuvre travaillant au pic et à la pelle, le triage manuel et des rendements constants à l'échelle. L'adoption de procédés mécaniques actionnés par la vapeur vers la fin des années 1880 provoquèrent des rendements croissants à l'échelle²². Des coûts plus

21. Cet emploi du concept d'économie externe étend le concept original pour y inclure les rentes attachées à une ressource. Voir Tibor Scitovsky, « Two Concepts of External Economies », *Journal of Political Economy*, vol. 62, n° 1, avril 1954, pp. 70-82. Voir aussi Dean A. Worcester, « Pecuniary and Technological Externality, Factor Rents, and Social Costs », *American Economic Review*, vol. 59, n° 5, décembre 1969, pp. 873-85.

22. Voir Robert Armstrong « L'industrie de l'amiante au Québec, 1878-1929 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 33, n° 2, septembre 1979, p. 190.

bas de production à l'unité, doublés de prix de marché élevés, stimulèrent la production et firent augmenter la valeur actuelle des gisements (tableau 1). Le *Monetary Times* notait, « *the profits of some of these (Quebec asbestos) mines are said to be very large. Thus, the Johnson-Irvine mine at Thetford, which some years ago might have been bought for \$5 000 now returns to its owners — Judge Irvine of Quebec, and Mr. Johnson, M.P.P. — an annual profit of \$100 000.* »²³ La valeur croissante de la rente économique des droits miniers sur l'amiante créa une demande pour une répartition plus étendue des revenus découlant de ressources minières provinciales.

Comme en Ontario, un nombre croissant d'électeurs québécois commencèrent à s'apercevoir qu'une importante source de richesse provinciale leur échappait. En Ontario, la législation générale sur l'exploitation minière datait de 1869. La découverte d'un important gisement de nickel près de Sudbury en 1883, et son acquisition par un citoyen étranger au prix d'un dollar l'acre, fut un des facteurs déterminants conduisant à l'instauration, en 1888, d'une Commission Royale pour examiner les ressources minières de l'Ontario²⁴. Les audiences publiques tenues par cette Commission soulevèrent plusieurs questions tout aussi pertinentes pour le Québec, avec des effets de retombée sur la formulation de politiques publiques au Québec.

5. *L'Acte pour amender et refondre la loi des mines de 1890*

Le gouvernement du Parti national d'Honoré Mercier canalisait la demande électorale pour une plus grande participation aux bénéfices nets provenant de la propriété des droits miniers. Le Parti national constituait une coalition nationaliste née à la suite de la controverse soulevée par le procès et l'exécution de Louis Riel. Le parti, au pouvoir de 1887 à 1891, tenta de favoriser la redistribution des revenus vers les francophones, surtout ceux qui habitaient des zones agricoles à faible rendement ouvertes grâce aux programmes de colonisation²⁵. Cette redistribution s'accomplit par le biais de taxes, de subventions, et (avec l'*Acte pour amender et refondre la loi des mines de 1890*) par l'expropriation et la revente de droits miniers.

La loi de 1890 refondait les changements de 1884 et abrogeait toutes les lois antérieures²⁶. Le gouvernement provincial, alors en difficulté financière, éleva à cinq dollars l'acre le prix minimum des terres riches en

23. « The Asbestos Industry, » *The Monetary Times*, 14 août, 1891.

24. Nelles, *op. cit.*, pp. 24-25. O.W. Main, *The Canadian Nickel Industry: A Study in Market Control and Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1955, pp. 50-51.

25. Paul-André Linteau, René Durocher et Jean-Claude Robert, *Histoire du Québec contemporain: De la Confédération à la crise (1867-1929)*, Montréal, Boréal Express, 1979, pp. 289-292.

26. *Acte pour amender et refondre la loi des mines*, 54 Victoria, chap. 15.

amiante comme de toutes les autres sauf celles qui produisaient du fer et de l'ocre. Plus important encore, la loi adoptée par le gouvernement Mercier constituait une tentative de récupération des droits miniers qui modifia profondément le cadre législatif régissant le tréfonds minéral de la province. Ces changements devaient affecter considérablement la richesse des propriétaires miniers et poussa l'association minière provinciale et d'autres groupes intéressés à demander au gouvernement fédéral d'exercer son pouvoir de désaveu sur la législation provinciale.

L'article contesté (article 1425) faisait partie de l'introduction intitulée « Du privilège des aubains — de la réserve des droits de mines », et se lisait comme suit : « Comme il est reconnu que les mines appartiennent à la Couronne — qu'elles soient sur les terres publiques ou sur celles des particuliers — toute personne qui découvre une mine, peut en obtenir la vente en se conformant aux dispositions de la présente loi. » Les propriétaires terriens des Cantons-de-l'Est en conclurent que leurs droits miniers étaient en voie d'expropriation, car l'article 1425 ne faisait aucune distinction entre les terres aliénées avant et après 1880, ou 1878 dans le cas des mines de phosphate. Cependant, ce même article permettait la vente séparée ou « revente » de ces droits. L'article 1426 imposait une redevance de trois pour cent de leur valeur marchande sur 23 sortes de minerais et de deux et demi pour cent de leur poids brut sur l'or et l'argent²⁷. La perception de ces redevances nécessita l'implantation d'un réseau d'inspecteurs miniers et le Bureau des mines du ministère des Terres de la Couronne (jusque-là administré par une seule personne) dut prendre de l'expansion.

Dans la perspective de la communauté minière, les principales objections à cette loi s'exprimèrent dans un éditorial du *Canadian Mining and Mechanical Review*²⁸. L'éditorialiste fondait son argument sur la prétention que l'aliénation des droits miniers aurait été absolue jusqu'en 1880. Le gouvernement n'aurait donc aucun droit moral ou légal d'imposer des « redevances » sur le produit de ces gisements — c'est-à-dire de réclamer une partie de la production totale d'un tel gisement si les minerais lui appartenaient. L'éditorialiste prétendait également que si on devait imposer une taxe, ce devrait être sur les profits plutôt que sur une production dont on négligeait d'estimer les coûts ; que la première option d'achat des droits miniers devait revenir à celui qui découvrait les gisements, plutôt qu'au propriétaire du terrain ; que la confiscation des droits miniers après

27. Parmi ces 23 minerais, on trouve l'asbeste, et non l'amiante. En fait, le terme « asbeste » aurait dû être réservé à une qualité supérieure d'amiante qui n'existe pas au Québec, mais il fut parfois appliqué sans distinction à toutes les amiantes de qualité supérieure. Voir R.H. Jones, *Asbestos and Asbestic: Their Properties, Occurrence and Use*, London, Crosby Lockwood and Son, 1897, p. 103.

28. *The Canadian Mining and Mechanical Review*, (ci-après *CMMR*), vol. X, n° 1, janvier 1891, pp. 1-2.

deux ans d'inactivité ne devrait pas s'appliquer aux terres déjà vendues ; que les rapports trimestriels exigés des exploitations minières étaient trop détaillés ; enfin qu'un système offrant la moitié de l'amende aux individus qui rapporteraient des infractions à la loi créerait un réseau de dénonciateurs.

L'argumentation visait surtout à minimiser les coûts d'acquisition et d'exploitation des gisements par des compagnies minières spécialisées. Par exemple, bien qu'une taxe sur les profits puisse se révéler plus efficace qu'une taxe sur la production quand les gouvernements ont accès à de l'information fiable, la structure fiscale peut influencer le comportement des producteurs quand l'incertitude et le secret prédominent²⁹. Il est évident que les chiffres des quantités produites ou expédiées auraient été plus accessibles au système d'inspection embryonnaire mis en place par le gouvernement du Québec, que l'estimation de profit soumise par une compagnie minière. Au dix-neuvième siècle, il est probable que les coûts administratifs d'un contrôle des déclarations d'impôt des corporations auraient excédé le potentiel de bénéfices nets qu'on pouvait espérer retirer de l'adoption d'un système de redevances basé sur la production nette plutôt que brute.

Les dispositions relatives aux droits miniers de la loi de 1890 générèrent des bénéfices nets pour tous les contribuables de la province en imposant un fardeau à certains individus et à certains groupes. De leur côté, les propriétaires de mines considérèrent profitable de s'organiser en association afin de s'opposer à l'expropriation des droits miniers et des rentes qu'impliquait la nouvelle loi. Les principaux propriétaires miniers de la province se rallièrent donc pour former la « General Mining Association of the Province of Quebec »³⁰. La plupart des participants étaient des propriétaires de mines d'amiante et de phosphate, et l'Honorable George Irvine, avocat, juge et co-propriétaire de la Johnson Asbestos Mining Company, devint président de l'association³¹. Cette association réalisait plusieurs des conditions d'une action politique efficace : petit nombre de gens à qui l'action pourrait bénéficier, homogénéité de leur intérêt dans cette loi, concentration géographique des membres diminuant les coûts d'organisation et augmentant leur capacité à influencer les élections provinciales dans un groupe déterminé de circonscriptions électorales, capacité et volonté de défrayer les coûts d'organisation néces-

29. Voir Michael Crommelin, Peter H. Pearse et Anthony Scott, « Management of Oil and Gas Resources in Alberta : An Economic Evaluation of Public Policy », *Natural Resources Journal*, vol. 18, avril 1978, p. 370.

30. *The Journal of the General Mining Association of the Province of Quebec*, (ci-après JGMAPQ), vol. 1, 1891-2, pp. 1-2.

31. George Irvine, ancien député conservateur de Mégantic (1878 à 1884), fut nommé juge au Tribunal de la Vice-amirauté de Québec en 1884 mais il conserva son cabinet de consultation.

saies. Les activités du groupe et les contributions de chaque membre étaient directement proportionnelles aux « profits » (c'est-à-dire aux rentes) attendus du lobbying politique³².

Le 11 février 1891, le juge Irvine prit la tête d'une délégation de la General Mining Association pour presser le gouvernement Mercier de retirer la loi, mais sans succès³³. Une pétition fut ensuite présentée à Ottawa au gouverneur général en Conseil pour faire interdire la loi³⁴, puis le sous-ministre de la Justice à Ottawa, Robert Sedgewick, accorda audience au groupe le 17 juillet 1891³⁵. Sedgewick se montra sympathique à la cause de l'association mais peu disposé à appuyer carrément leur proposition de veto.

Dans une lettre adressée au gouverneur général le 13 juillet 1891, le procureur général de la province, J.E. Robideaux, exposa le point de vue du gouvernement du Québec. Il soutient que « *the ownership of mines never was in the Province of Quebec an accessory of the ownership of the surface* ». L'arrêt *Regina vs DeLery et al* de 1883 avait établi que le droit de propriété sur les minerais était passé à la Couronne britannique lors de la conquête et avait ensuite été transmis au gouvernement provincial. Il s'ensuivait que :

« *The mineral estate (tréfonds minéral) belonging to the Sovereign, the Legislature, in the Mining Act of 1880, indicated the mode of acquiring such mines and causing them to become the property of the surface... such surface owners, who did not take advantage of this exceptional privilege granted them by the law of 1880, did not become owners of the mines which might be situated on their lands, and the Legislature, by changing the mode of acquiring such mines did not confiscate anything belonging to them.* »³⁶

La position du gouvernement du Parti national était claire. Il revendiquait tous les droits miniers dans les gisements sous-jacents aux terrains aliénés entre 1797 et 1880, dont la plupart des terres riches en amiante des Cantons-de-l'Est. Le gouvernement n'avait pas l'intention d'adopter un système de location à bail, comme en Ontario, mais seulement d'augmenter ses revenus en vendant séparément tous ces droits³⁷.

32. Voir James M. Buchanan et Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor éd., University of Michigan Press, 1962, chap. 19.

33. *CCMR*, vol. X, n° 2, février 1891, pp. 25-26.

34. *CCMR*, vol. X, n° 5, mai 1891, p. 116.

35. *CCMR*, vol. X, n° 7, juillet 1891, pp. 174-175.

36. *CCMR*, vol. IX, n° 1, janvier 1892, pp. 8-9. Une grande partie de la correspondance fédérale-provinciale a été reproduite dans ce numéro ainsi que dans le *JGMAPQ*, vol. 1, pp. 76-88.

37. Les politiciens fédéraux et provinciaux, jouissant d'un accès privilégié à certains renseignements, s'impliquaient très souvent dans des entreprises d'amiante. Plusieurs membres du Cabinet du Parti national dont l'Honorable J.E. Robideaux, Procureur général,

On ne sait pas exactement à quel moment la General Mining Association prit connaissance de la lettre de Robideaux, mais le 5 août elle adopta en assemblée extraordinaire une résolution demandant à tous ses membres de défier la nouvelle loi en s'abstenant « *from completing and returning to the Crown Land Department of the Province of Quebec, the affidavit and quarterly report recently issued by said Department* »³⁸. Six semaines plus tard, les propriétaires de mines et les représentants des compagnies exploitant des mines d'amiante dans les districts de Thetford et de Black Lake formulèrent la menace suivante :

« *In view of the circular letter of Mr. Antoine Taschereau, Inspector of the St. François district, announcing the intention of the provincial Government to enforce the provisions of the new mining act with the utmost vigor of the law, we, the asbestor owners and operators of Thetford and Black Lake, do hereby resolve to close down our mines from 1st November until further notice.* »³⁹

Ces mines à ciel ouvert seraient de toute façon fermées durant l'hiver, mais la menace d'arrêt général au printemps de 1892 d'une industrie qui employait quelque 700 mineurs n'en semblait pas moins réelle. L'industrie minière était en pleine expansion et les propriétaires de mines pouvaient donc exercer une certaine influence auprès du gouvernement.

Dans une lettre adressée au procureur général du Québec le 2 décembre 1891, le sous-ministre fédéral de la Justice, R. Sedgewick, prit manifestement la part des compagnies minières et fit comprendre sans équivoque son point de vue selon lequel la loi québécoise de 1890 « *virtually amounts to confiscation of all mines or mining rights in such lands* » (c'est-à-dire les terres octroyées avant 1880)⁴⁰. Le procureur général du Québec, J.E. Robideaux, lui répondit le 12 décembre 1891 :

« *The mineral estate (tréfonds) in a land is by nature an immovable property (2, Aubrey vs R, p. 11), and, as such, continued, after the cession of this country to England, to be regulated by the laws in force in this Province under the French domination, as modified by our statutes, which laws were preserved to us by the capitulation, treaties and our different constitutional acts... the fact that the right to mine is a prerogative of the Crown does not prevent the old French Civil Law, as modified by our statutes, to apply to mines in our Province.* »⁴¹

l'Honorable C.E. Langelier, Secrétaire provincial et l'Honorable L.P. Pelletier, participèrent en 1891 à la fondation d'une de ces entreprises, la Beauce Asbestos Co. C'était une compagnie relativement petite, dont les émissions d'actions se limitaient à \$10 000. De plus, les droits miniers acquis par la compagnie dans le canton de St-François étaient présumément de ceux affectés par les dispositions des nouveaux amendements. Mais les principaux actionnaires espéraient probablement acquérir certains droits miniers remis en marché suite à la loi de 1890. Bien des conservateurs et des libéraux occupant des postes élus aux deux niveaux de gouvernement étaient également impliqués dans la spéculation minière.

38. CCMR, vol. X, n° 8, août 1891, p. 187.

39. CCMR, vol. X, n° 9, septembre 1891, p. 209.

40. CCMR, vol. XI, n° 1, janvier 1892, p. 9.

41. *Ibid.*

Les terres de surface du Québec se divisaient en terres seigneuriales régies par l'ancien droit civil français, et en terres affranchies régies selon le droit commun anglais. Mais le procureur général du Québec prétendait le tréfonds minéral de la province régi en entier par le droit civil français, tel que modifié par les statuts provinciaux. Le ministre fédéral de la Justice, J.S.D. Thompson, lui répliqua qu'il n'en était pas convaincu, et suggéra comme solution de rechange au désaveu un amendement « *making it clear that the Act only applied to mines and minerals which belong to the Crown* », sans plus ample disposition⁴². Cela équivalait à remettre aux tribunaux le soin de trancher toute la question des droits de propriété.

On ne saura jamais si Robideaux aurait pu accepter cette solution ni si les tribunaux auraient alors penché en faveur du droit civil français ou du droit commun anglais, car le jour même où Thompson écrivait cette lettre, le gouvernement Mercier était renvoyé⁴³. Plusieurs mois plus tard, le Parti national au Québec fut remplacé par le gouvernement conservateur du premier ministre de Boucherville, qu'appuyait le groupe de pression organisé par les entrepreneurs miniers. Le nouveau procureur général Pelletier s'empressa de s'engager à promouvoir une nouvelle loi sur le tréfonds minéral intégrant les suggestions de Thompson⁴⁴. Dans une audience accordée à une délégation de la General Mining Association le 31 mars 1892 pour discuter du projet de loi, le nouveau commissaire des terres de la Couronne, E.S. Flynn, annonça qu'il « *did not think the mining industries have advanced to that stage when they can be made a source of revenue* »⁴⁵.

6. 1892 et après: l'Acte à l'effet d'amender et refondre la loi des mines

Avec l'Acte à l'effet d'amender et refondre la loi des mines de 1892, le ministre conservateur des terres de la Couronne reprenait les principes qui avaient été énoncés sous sa direction dans la loi de 1880⁴⁶. Il s'agissait d'abroger de la nouvelle loi l'article litigieux 1425, et de s'en remettre aux tribunaux. Ainsi, le 24 juin 1892, le gouvernement provincial revint au principe selon lequel il ne revendiquait que l'or et l'argent des terres vendues à des fins agricoles par lettres patentes entre 1797 et le 24 juillet 1880. On pouvait bien sûr obtenir les droits sur ces deux métaux par demande distincte. Les dispositions relatives aux droits de la Couronne sur les minerais des terres seigneuriales furent cependant modifiées. La

42. *Ibid.*

43. *CCMR*, vol. XI, n° 3, mars 1892, p. 40. Le gouvernement Mercier fut renvoyé par le lieutenant-gouverneur du Québec à la suite du scandale du chemin de fer de la Baie-des-Chaleurs.

44. *CCMR*, vol. XI, n° 1, janvier 1892, p. 59.

45. *CCMR*, vol. XI, n° 4, avril 1892, p. 59.

46. *Acte à l'effet d'amender et refondre la loi des mines*, 55-56 Victoria, chap. 20.

loi de 1880 n'avait revendiqué que l'or et l'argent sur les terres seigneuriales; la loi de 1892 revendiquait tous les minerais dont les droits n'avaient pas été spécifiquement aliénés dans les concessions originales. Les propriétaires de surface devaient acquérir le tréfonds de ces terres séparément. Le prix des droits miniers fut fixé en fonction des prix de marché moyens des gisements de minerais et des rentes différentielles occasionnées par le réseau des chemins de fer⁴⁷. L'imposition de redevances fut maintenue mais substantiellement limitée, comme la communauté minière l'avait suggéré dans sa critique de la loi de 1890. Des redevances ne pouvaient être imposées que cinq ans après la date d'aliénation; elles seraient fixées par le lieutenant-gouverneur en Conseil (c'est-à-dire le Cabinet), et ne devraient pas excéder trois pour cent des bénéfices nets⁴⁸. La légalité d'une telle imposition par le gouvernement provincial sur des terres qui ne lui appartenaient pas demeura apparemment incontestée.

La loi de 1892, bien que favorable à la communauté minière, n'offrait aucune solution définitive à la question des droits de propriété sur les minerais dans les cantons. Elle marquait au contraire un retour à la situation incertaine créée par la loi de 1880. Les tribunaux devinrent en fait le mécanisme principal d'application de la loi pour régler les réclamations de particuliers. Les causes en litige s'accumulèrent donc jusqu'à ce que finalement, au printemps de 1901, le gouvernement Parent abandonne toute réclamation de droits de propriété sur l'amiante et les autres minerais de terres aliénées entre 1797 et 1880. L'article 1425 de cet amendement déclarait que :

« Toutes les mines appartenant à la Couronne, en vertu de la loi ou des titres de concession, dans le tréfonds des terres concédées avant le 24 juillet 1880, dans les cantons, excepté les mines d'or et d'argent, sont abandonnées par la Couronne et appartiennent exclusivement au propriétaire de la surface, pourvu que celui-ci ne se soit pas départi de son droit de préemption consacré par les dispositions antérieures de la loi. »⁴⁹

Les producteurs d'amiante des Cantons-de-l'Est propriétaires de terres concédées avant la proclamation de la loi de 1880 devenaient désormais propriétaires du tréfonds minéral, et libres d'exploiter leurs mines sans aucun lien. Une autre modification importante apportée en 1901 à la

47. *Ibid.*, article 1444. « 1. S'il s'agit de l'exploitation de métaux supérieurs (l'or, l'argent, le plomb, le cuivre, le nickel, le graphite, l'amiante, le mica et le phosphate de chaux) sur des terrains situés à plus de douze milles d'un chemin de fer en opération, cinq piastres l'acre et sur des terrains situés à pas plus de douze milles de tel chemin, dix piastres l'acre; 2. S'il s'agit de l'exploitation de métaux inférieurs sur des terrains situés à plus de douze milles d'un chemin de fer en opération, deux piastres l'acre, et sur des terrains situés à pas plus de douze milles de tel chemin, quatre piastres l'acre. »

48. *Ibid.*, article 1435. En fait ni redevances ni taxes d'exploitation minière ne furent perçues de l'industrie de l'amiante du Québec avant 1917.

49. *Loi amendant la loi des mines de Québec*, 1 Édouard VII, chap. 13.

politique gouvernementale concernait le privilège d'acquisition des droits miniers par les propriétaires de surface. Ce privilège fut supprimé par l'amendement de 1901 reflétant ainsi un contrôle plus serré exercé par le gouvernement sur les minerais non aliénés. Ce revirement favorisait nettement les compagnies minières et les particuliers disposant d'information spécialisée, pour qui le coût des droits miniers tomba au tarif fixé par le gouvernement.

Les amendements de 1901 mettaient un terme au long débat engendré par la loi de 1880. Le cadre légal qui devait régir les droits miniers durant la première moitié du vingtième siècle était désormais établi. Les changements ultérieurs devaient affecter l'administration de la vente des droits miniers et du revenu tiré des impôts plutôt que la question des droits de propriété sur les minerais⁵⁰.

7. *L'industrie de l'amiante dans les années 1920*

Le mode d'aliénation des droits de propriété sur l'amianté devait avoir des conséquences majeures sur le développement de cette industrie au Québec durant le vingtième siècle. Comme il avait renoncé au cours du dix-neuvième siècle à tout contrôle des droits miniers sur l'amianté, le gouvernement du Québec fut incapable d'intervenir pour encourager la transformation domestique de la fibre d'amianté. Depuis la Confédération, le gouvernement du Québec était propriétaire de la plupart des ressources naturelles de la province. Mais en 1901 les plus importantes sources d'amianté avaient été aliénées, et la province ne disposait plus des mêmes droits de propriété sur l'amianté que sur les autres ressources, comme par exemple le bois⁵¹. Pendant les années 1920 le gouvernement Taschereau songea à imposer un embargo sur l'exportation de fibres d'amianté brutes afin de promouvoir l'industrie domestique mais dut abandonner l'idée⁵². Le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces lors de la Confédération assignait la responsabilité

50. Par exemple, d'importantes modifications furent votées par l'Assemblée législative en 1910, concernant surtout les droits de prospection, et visant à rendre les règlements du Québec semblables à ceux de l'Ontario. 1 George V, chap. 17. *The Canadian Mining Journal*, 15 juin 1910 et 24 septembre 1929, p. 773.

51. La plupart des forêts du Québec étaient exploitées à bail par des entrepreneurs privés, de sorte que la province conservait le droit de propriété sur les ressources forestières. Le gouvernement Gouin établit un important précédent en 1910 en décrétant un embargo provincial sur l'exportation du bois non transformé abattu sur des terres appartenant à la province. Ce règlement stimula la croissance de l'industrie québécoise des pâtes et papiers. Notons que, de l'opinion d'un juriste, la décision rendue en 1900 par la Cour d'Appel de l'Ontario et sur laquelle le Québec basa sa loi, « *Flies in the face of every decision ever rendered on the question of provincial legislative power under section 92 (of the BNA Act)*. » Voir S.I. Bushnell, « The Control of Natural Resources through the Trade and Commerce Power and Proprietary Rights », *Canadian Public Policy*, vol. VI, n° 2, printemps 1980, p. 321.

52. Voir Yves Roby, *Les Québécois et les investissements américains (1918-1929)*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1976, chap. V.

du commerce international et de tout règlement connexe, tel que l'imposition d'un embargo ou d'une taxe d'exportation, au gouvernement fédéral. On faisait exception des produits issus de ressources appartenant au gouvernement provincial dans lequel cas un embargo ou une taxe d'exportation semblaient être de juridiction provinciale. Cependant, l'imposition d'un embargo ou d'une taxe d'exportation sur l'amiante se serait avérée une politique inefficace. Les gouvernements du Québec ayant successivement renoncé au cours du dix-neuvième siècle à la plupart de leurs droits de propriété sur l'amiante, le gouvernement Taschereau se trouva privé d'un puissant instrument pour augmenter le volume d'amiante transformée dans la province⁵³.

8. Conclusion

Le développement d'une définition des droits miniers au Québec à la fin du dix-neuvième siècle se déroula dans le cadre plus vaste de changement institutionnel cerné par Davis et North⁵⁴. La définition se précisa par réaction à la croissance de la rente économique créée par l'industrie minière. Avec l'essor de l'industrie de l'amiante à partir de 1878, le gouvernement du Québec abandonna son approche fragmentaire aux droits miniers. Il se réserva les droits sur tous les minerais. La loi de 1880 marquait ainsi un retour à la tradition du régime colonial qui séparait les droits de propriété sur la surface des droits sur le tréfonds minéral. L'évolution des lois sur les mines en des statuts et arrêts très précis durant les années 1880 fut une réaction à la croissance des rentes issues de l'industrie minière. Davis et North ont identifié quatre sources de gains génératrices de revenus qui peuvent induire des agents économiques à rechercher des changements institutionnels leur étant avantageux. Trois de ces sources — les économies externes, la diminution des coûts de transactions et les économies d'échelle — devaient affecter l'extraction et le traitement de l'amiante.

Le développement des droits miniers au Québec, à partir des lois et règlements plutôt vagues des années 1870 jusqu'aux statuts et arrêts très précis du début du vingtième siècle, illustre un certain nombre d'affirmations tirées de récentes théories sur la réglementation et la recherche de rentes. L'offre et la demande de réglementation minière furent étroitement liées à un comportement de recherche de rentes. Des particuliers et des groupes cherchaient à tirer avantage de la réglementation gouverne-

53. Aucune donnée précise n'est disponible, mais on estime la proportion d'amiante transformée au Québec en 1920 à un pour cent seulement de la production québécoise brute. Voir Lucien Ladouceur, «L'industrie de l'amiante dans la province de Québec», *L'Actualité Économique*, vol. 1, n° 11, février 1926, p. 10.

54. Davis et North, *op. cit.*

mentale des droits miniers⁵⁵. L'objet de la recherche de rentes n'était pas dans ce cas la création de monopoles, mais l'obtention de titres de propriété clairs sur une ressource rare. Une fois les droits de propriété cédés au secteur privé, il devenait extrêmement difficile d'en modifier la définition. Les activités de lobbying efficace des propriétaires de mines constituaient une autre forme de recherche de rentes, c'est-à-dire une tentative d'éviter les coûts privés d'un nouvel appareil réglementaire.

55. «*Rent-seeking regulation on the one hand, and the traditional (Musgravian) public finance roles of the state on the other, have been, in practice, political joint products... Once the state undertakes a broad array of functions including the role of ultimate protector of economic well being, it is virtually inevitable that the state will intervene on behalf of narrow as well as broad interests.*» Cairns et Green, *op. cit.*, pp. 9-10.