



**NATIONS UNIES**  
**CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

---



Distr.  
GENERALE

E/CN.14/MIN.80/2  
6 juin 1980

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Conférence régionale sur la mise en valeur  
et l'utilisation des ressources minérales  
en Afrique

Kampala, 6-15 octobre 1980

**RAPPORT SUR LA LEGISLATION MINIERE**  
**DANS LES PAYS AFRICAINS**

Avril 1979

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas celles du secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique, celles des organisations affiliées, ni celles d'un individu agissant en son nom.

Présenté par : Pierre LEGOUX, Consultant, France

## TABLE DES MATIERES

	Page
Avant-Propos.....	1
Chapitre 1 - La souveraineté sur les ressources naturelles.....	3
Chapitre 2 - Les activités minières d'Etat.....	5
Chapitre 3 - Législations minières et contrats miniers.....	8
Chapitre 4 - Classification des minerais et des gisements.....	11
Chapitre 5 - Sélection des candidats.....	13
Chapitre 6 - Phases successives de la recherche minière.....	15
Chapitre 7 - Reconnaissance générale et reconnaissance détaillée.....	19
Chapitre 8 - Evaluation des indices, démonstrations des gisements, faisabilité.....	21
Chapitre 9 - Titres d'exploitation.....	25
Chapitre 10 - Droits, Devoirs et Obligations des titulaires.....	27
Chapitre 11 - Produits de carrière, matériaux industriels.....	32
Chapitre 12 - Fiscalité minière.....	33
Chapitre 13 - Codes d'investissements et conventions d'établissements.....	40
Chapitre 14 - Contrats et conventions.....	43
Chapitre 15 - Evaluation économique et sociale des législations minières.....	48
Chapitre 16 - Conclusions et suggestions.....	50
Bibliographie.....	57
Liste des codes miniers étudiés.....	59

AVANT - PROPOS

La législation minière est l'expression d'une politique minière. Elle présente des aspects variés. D'un côté elle comporte l'ensemble des législations (investissements, régime fiscal, code minier proprement dit) qui permettent de prendre une vue d'ensemble des conditions qu'un Gouvernement offre aux personnes, nationaux comme étrangers, désireuses de procéder à la découverte des ressources exploitables du sous-sol, et à leur mise en valeur. Mais lorsque l'Etat s'est réservé le monopole des activités minières ou de la recherche et exploitation de certaines substances minérales, la législation minière définit les conditions dans lesquelles est exercé ce monopole soit par des opérations d'Etat, soit sous le contrôle de l'Etat par des opérateurs à qui il confie certaines fonctions.

Mais la législation minière comporte aussi l'ensemble des règles techniques que l'Etat impose aux opérateurs miniers, privés ou publics, pour assurer la sécurité des ouvriers et du public, pour tendre à l'exploitation aussi complète que possible de la ressource et protéger l'environnement. Sous tous ces aspects, même en cas d'exploitation d'Etat, le contrôle des activités minières doit, pour des raisons évidentes, relever d'autorités différentes des services exploitants.

Les règlements techniques d'exploitation et de sécurité sortent du cadre de la présente étude.

En raison de l'importance particulière que peut présenter la mine dans l'économie d'un pays, en raison aussi de ses caractères particuliers, l'industrie minière a toujours été une industrie contrôlée, soumise à une législation d'exception, surveillée par un service d'Etat spécialisé. Pratiquement tous les pays du monde qui laissent à des personnes ou institutions privées une certaine initiative ont une législation minière, plus ou moins élaborée. L'évolution des idées a conduit l'Etat à intervenir de plus en plus et à passer de son rôle ancien de législateur et de "gendarme" à un rôle plus actif, sans pour cela abandonner ses prérogatives de Puissance publique.

Sur ce point, la comparaison d'un assez grand nombre de textes anglophones, francophones et d'un texte lusophone fait apparaître deux approches différentes<sup>+</sup>. Certains pays sont plus sensibles à l'aspect juridique et à la régularité formelle des opérations, au caractère général des solutions choisies; les autres sont plus portés vers des solutions pragmatiques quelquefois cas par cas, même si elles ne rentrent pas dans un cadre préétabli. L'existence de ces deux groupes s'explique par des raisons historiques. Bien qu'éditées par des Etats souverains, les législations actuelles sont souvent inspirées des législations antérieures de l'époque coloniale et quelquefois des experts-consultants de formation juridique

---

+ Ce rapport a été rédigé à partir de la documentation que l'on a pu rassembler et qui est d'une part incomplète, et d'autre part, probablement non entièrement à jour. Dans les pays où les textes sont publiés dans la langue nationale et dans une langue européenne, c'est cette dernière version qui a été utilisée.

et administrative latine ou anglo-saxonne ont aidé à les préparer des nationaux de même formation intellectuelle. En outre, il est frappant de voir comment des pays voisins ont adopté des solutions comparables, s'inspirant réciproquement des dispositions retenues par l'un et par l'autre.

En outre, les législations minières doivent prendre en compte les techniques nouvelles (citons pour exemple les méthodes scientifiques de prospection et l'exploitation de gisements volumineux à basse teneur); elles doivent aussi orienter la mise en valeur du sous-sol dans le sens des intérêts du pays et du bien-être des populations (conformité au Plan de développement économique et social).

Ajoutons ici une remarque générale. La législation minière doit être conçue pour traiter tous les cas courants qui peuvent se présenter depuis la reconnaissance et l'exploration jusqu'à l'exploitation, la valorisation et la commercialisation. Beaucoup d'auteurs qui ont étudié ces problèmes se sont attachés à des situations exceptionnelles, notamment à des entreprises mettant en jeu des moyens matériels, financiers et humains très importants; certes la législation doit pouvoir traiter aussi ces cas et il y a des inconvénients à les placer en dehors de la législation générale du pays. Il en résulte le besoin d'une certaine souplesse avec la possibilité de recourir à des dérogations ou d'aménagements, et de procéder à des arrangements particuliers. La législation courante est spécialement conçue pour la mine moyenne.

Dernière remarque: Sans préjuger de la politique que chaque pays peut décider d'adopter, le rédacteur a pensé que les participants à la Conférence étaient désireux d'étudier les solutions légales permettant à la fois à leur pays d'attirer les capitaux (nationaux et étrangers) à s'investir dans la recherche et l'exploitation minière, apportant ainsi non seulement des moyens de production, mais aussi un savoir-faire technique, formules permettant aussi à l'Etat d'orienter et contrôler ces activités, quelquefois d'y participer, et toujours d'en partager les fruits. Le rapport a donc dans ses commentaires, tenu compte de l'effet incitatif des mesures. Un élément fondamental de décision pour l'investisseur minier est la garantie qu'une fois agréé par le Gouvernement il pourra développer paisiblement ses activités et conservera ses droits aussi longtemps qu'il satisfera aux obligations légales attachées à ces droits et aux engagements particuliers qu'il aura souscrits.

Il faut, bien entendu, noter qu'à côté des dispositions telles qu'elles sont écrites dans les textes officiels; la manière dont elles sont appliquées revêt la plus grande importance; pour cela il faut que les départements chargés des Mines et de la Géologie soient bien équipés, et que leur personnel soit compétent, et parfaitement conscient et informé de la politique économique et des intérêts supérieurs du pays.

Un rapport sur les législations minières ne peut entrer dans les détails de chaque code minier étudié. Le rédacteur s'est donc efforcé de classer les grands sujets en un certain nombre de chapitres et de relever dans les divers textes les orientations générales et les solutions qui lui ont paru dignes d'intérêt et susceptibles d'alimenter les réflexions des autorités responsables.

## CHAPITRE 1

## LA SOUVERAINETE SUR LES RESSOURCES NATURELLES

Une étude des législations minières en 1979 doit tenir compte de l'évolution des idées en cette fin du XXe siècle. Il y a longtemps que dans la plupart des pays, et en fait dans tous les pays africains, le droit d'exploiter un gisement minéral a été séparé des droits du propriétaire de la surface et c'est le Gouvernement qui attribue ce droit; même qualifié de "concession", ce n'est pas un droit de propriété, mais un droit administratif, soumis à conditions, limité dans le temps (et révocable sous certaines conditions), et dont les caractéristiques sont définies dans des documents publics, les Codes miniers. Il est créé par un acte de la Puissance publique qui exerce la souveraineté nationale.

Cette notion de souveraineté n'est pas nouvelle et sous-tendait déjà les législations anciennes. Déjà affirmé dans une Résolution 523(VI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 janvier 1952, elle a pris une forme solennelle dans la célèbre Résolution 1803(XVII) sur la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles adoptée le 14 décembre 1962 par l'Assemblée générale, et a été rappelée à de nombreuses reprises par des Conférences ultérieures, notamment par la Résolution de la Sixième Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies sur le Nouvel Ordre économique international (avril-mai 1974) et par la Charte des Droits et Devoirs économiques des Etats (décembre 1974).

On notera que tous ces textes se réfèrent à la fois aux notions de souveraineté et de contrôle des activités liées à la mise en valeur, et cela dans le cadre des règles et conditions librement fixées par les Etats.

L'Encyclopédie Chambers' définit comme suit la connotation légale des expressions "souverain" et "souveraineté" : "la personne suprême ou le groupe suprême de personnes dans un système de lois positives et la description de leur autorité; le concept de souveraineté remplit le rôle central de la loi positive elle-même, à savoir garantir certitude et sécurité aux hommes dans leurs relations organisées les uns avec les autres".

Or une confusion fréquente, en ce qui concerne les mines, est faite entre "souveraineté" et "propriété". Juridiquement la souveraineté concerne la fonction dont l'Etat, et ses organismes exécutifs, sont investis de fixer les règles qui doivent être suivies "dans l'intérêt de son développement national et du bien-être de ses populations". Edicter un Code minier et un Code des Investissements est un acte de souveraineté au sens de la Résolution de 1962. La souveraineté n'entraîne pas automatiquement la propriété; ce sont les actes des Etats qui décident de la propriété des mines. Sur ce point, on trouve quelquefois des déclarations dans les Constitutions; plus souvent ce sont les Codes miniers qui posent le principe.

Sur ce point, il est intéressant d'examiner les formules employées dans les diverses législations : en anglais, ce sont les minéraux en place qui sont visés (minerals in, under or upon any land...); et, en français, si les textes emploient l'expression "les mines", c'est dans un contexte qui ne laisse aucun doute sur le fait qu'il s'agit des "gisements" ou "gîtes" qui viennent d'être mentionnés.

Certaines formulations sont anciennes : dès 1884 en Tunisie et 1929 au Maroc, pays de protectorat, les textes miniers posaient que les mines sont propriété domaniale. A Madagascar (dès 1954) et en Centrafrique (dès 1961), en Nigéria (dès 1958), au Ghana (dès 1962) la propriété d'Etat est déjà affirmée; une autre formule (Cameroun, Mauritanie, Zaïre) est "propriété de la Nation". Dans les législations les plus récentes, la nature domaniale est précisée : "domaine public particulier" (Zaïre en 1967 et Mauritanie 1977), "domaine particulier" (Burundi 1976).

Non qualifiée, la notion de domanialité soulève des difficultés en raison de la distinction classique entre domaine public (imprescriptible, inaliénable, et tenu à la disposition de tous les citoyens) et domaine privé (analogue à la propriété privée, mais géré par l'Administration suivant des règles particulières); la domanialité minière constitue un troisième type de domaine<sup>++</sup>.

Les législations anglophones emploient le plus souvent l'expression "vested in" (qui n'a pas d'équivalent en français et que l'on peut essayer de rendre par "assigné à"). Une formulation fréquente est "l'entière propriété et le contrôle" sont "assignés" ou "confiés"; d'autres fois, ce sont les gisements ou les droits miniers qui sont cités sans référence expresse à la propriété. Il y a une certaine diversité dans les institutions désignées : "l'Etat" (Sierra-Leone, Somalie), "l'Administration" (Namibie), "le Gouvernement" (Kenya, Ouganda), "la Nation" (Lesotho), "le Roi" (Swaziland), "le Président" (Tanzanie), "le Président au nom de la République" (Zambie), "le Gouvernement au nom de la République et pour le compte du peuple" (Ghana). En Ethiopie, les gisements sont "du domaine de l'Etat et constituent un dépôt sacré pour le bénéfice du peuple".

On pourrait discuter sur la diversité de ces formules et les problèmes juridiques qu'elles soulèvent. Retenons simplement une très nette volonté sous-jacente de soustraire la mine à la simple appropriation privée, d'en confier la

---

++ Cette distinction entre les "domaines publics" et "domaine privé" de l'Etat est plus élaborée dans les lois qui s'inspirent des lois romaines que ceux qui découlent de la tradition anglo-saxonne.

Une discussion doctrinale se trouve dans plusieurs auteurs sud-américains et notamment A. Montes-Herrera Bogota 1961, et, en anglais dans les contributions de P. Legous au Séminaire de Manille - Octobre 1969 (traduction française dans les Annales des Mines - Avril 1970).

gestion administrative à la Puissance publique, et cela au bénéfice de l'ensemble de la population nationale. Même lorsque les expressions "propriété" ou "possession" sont employées, elles placent la ressource minérale sous un régime spécial dont le Gouvernement a l'administration. Ce régime spécial, c'est le Code minier, ensemble de règles publiques dont les dispositions peuvent être revendiquées par toute personne qui satisfait à leurs conditions.

Bien entendu, les notions de souveraineté et de propriété domaniale s'étendent sans restriction à la mer territoriale. Il est utile que les codes stipulent expressément les droits de l'Etat côtier sur le plateau continental (et ultérieurement sur la zone économique lorsque les négociations sur le Droit de la Mer auront abouti). Actuellement quelques législations seulement couvrent ce point (Gambie, Ghana, Somalie, Soudan, Gabon, Côte d'Ivoire). Des règlements particuliers sont nécessaires pour les opérations off-shore.

## CHAPITRE 2

### ACTIVITES MINIERES D'ETAT

La question de savoir si l'Etat doit participer directement aux activités minières (autres que le levé de la carte géologique et le contrôle des exploitations qui relèvent des fonctions de la Puissance publique) est une question politique.

Lorsque ces activités constituent un monopole d'Etat, la possibilité n'est pas complètement écartée de recourir aux entreprises privées sous diverses formes; les relations sont alors généralement de caractère contractuel (contrat de service, contrat d'entreprise, etc). Mais il arrive aussi (Congo, Guinée, Ethiopie) que le Code minier décrive un régime de permis miniers qui sera applicable aux entreprises conjointes (joint ventures) que l'Etat décidera d'organiser avec des entreprises disposant des moyens qui lui manquent.

En dehors de ce cas, le Code doit permettre au Gouvernement de conduire entièrement une opération minière quand la nécessité lui en apparaît et dans les conditions du cas particulier à traiter. En outre si l'on estime désirable ou nécessaire d'associer des entreprises privées, nationales ou étrangères, à l'activité minière, la formulation du code ne doit pas risquer de détourner les initiatives par des exigences excessives ou par des règles discriminatoires. D'où la recherche de formules claires, mais souples.

Bien que cela sorte du cadre du code minier proprement dit, il faut garder présent à l'esprit le fait que, à beaucoup près, toutes les entreprises minières ne sont pas florissantes, et se garder de généraliser l'exemple de quelques entreprises exceptionnelles dont on parle en oubliant toutes celles qui compte tenu des mauvaises années, couvrent simplement l'ensemble de leurs frais (y compris les longues études préliminaires), et celles qui sont disparues en perdant toute leur mise.

Cela dit, l'intervention de l'Etat comme opérateur minier, soit directement par ses services, soit par l'intermédiaire d'organismes spécialisés ayant un statut d'établissement public ou de société d'Etat, est de plus en plus fréquente. Elle peut résulter du fait que l'Etat, pour des raisons stratégiques ou des raisons d'intérêt supérieur, se réserve le monopole de certaines substances; elle peut être le fait d'une politique de participation dans les entreprises, et notamment dans les entreprises financées de l'extérieur, ou simplement, ce qui comporte plus de risques, de promotion du développement minier dès ses premiers stades.

Cette participation peut résulter de règles posées dans le Code, prévoyant cette participation à différents stades du développement minier; elle peut aussi résulter de participations dans des exploitations déjà actives et peut aller jusqu'au rachat ou à la nationalisation. Notons simplement que, dans ces cas, le titre minier couvrant cette activité existe déjà. Cette participation résulte alors d'arrangements et de contrats qui sortent du cadre de la législation minière proprement dite.

Bien que, comme nous l'avons vu au Chapitre 1, la plupart des législations posent le principe des droits éminents de l'Etat sur les gisements miniers, seules les plus récentes parmi les législations anglophones prévoient des mesures spéciales organisant une activité minière d'Etat directe ou indirecte; par contre presque toutes les législations francophones stipulent que l'Etat, par ses services ou ses entreprises publiques, peut se livrer à toutes les opérations minières. Quelquefois (Cameroun, Haute-Volta), l'Etat est explicitement dispensé des formalités du Code minier; le plus souvent (Bénin, Maroc, Mauritanie, Rwanda, Sénégal) l'applicabilité du Code est mentionnée (avec quelques exceptions: par exemple, il n'est pas besoin d'autorisation de prospecter, mais ensuite des titres miniers sont nécessaires). D'autres fois, rien n'est dit. Certains pourront s'étonner de voir l'Etat s'accorder à lui-même des titres miniers, ou à ses démembrés; d'une part, c'est une mesure de bonne administration qui crée des situations claires, notamment à l'égard des exploitants privés; mais aussi cela fait passer les mines du domaine public spécial de l'Etat à son domaine privé dont les règles de gestion sont différentes, et cela permet ensuite de procéder aux diverses opérations financières et commerciales avec toute la souplesse nécessaire. La distinction entre les activités de Puissance publique et les activités de l'Etat gestionnaire de son domaine privé reste juridiquement fondamentale.

En ce qui concerne les participations, on peut noter que dès 1962, le Code minier de la République malagasy prévoyait qu'un protocole établi au moment de l'institution du permis de recherches pouvait donner à l'Etat l'option d'une participation à la future exploitation.

En Sierra-Leone, c'est par une déclaration publique que le Gouvernement a défini en 1970 sa politique de s'assurer une participation de 51 p.100; en 1972, le Ghana a également défini sa politique de participation.

Trois législations récentes, méritent une étude particulière, Zambie et Botswana (1976) et Ethiopie (1975).

La législation zambienne de 1976 contient les modalités suivantes<sup>+</sup>:

- le directeur du Service géologique, ou toute personne autorisée par écrit, peut exercer les mêmes droits qu'un titulaire de prospecting licence.
- l'obtention d'une prospecting licence peut être subordonnée à l'engagement de reconnaître à la République, ou toute personne désignée, une option de participation à un stade ultérieur; au moment de l'institution du permis d'exploitation si cette option n'a pas joué antérieurement, le demandeur présente une étude de faisabilité et l'option tombe si elle n'est pas exercée dans les six mois.
- pour des substances radioactives, un Commissariat spécialisé peut procéder directement à toutes les opérations minières et a délégation pour instituer les divers titres miniers en prenant des participations.

Au Botswana, c'est au moment du mining lease que peut être imposée l'obligation de céder une participation ou d'offrir une option de cession au Gouvernement ou à toute personne désignée.

En Ethiopie, la Proclamation de 1971 habilite le Gouvernement à procéder aux opérations minières, soit directement ou par ses agences, soit indirectement par l'intermédiaire d'entreprises commerciales; mais cette activité doit respecter les obligations fixées par la Proclamation. En outre, depuis 1975, sont expressément réservées au Gouvernement toutes activités concernant les métaux précieux et pierres précieuses, les grosses exploitations de sel et l'énergie géothermique; pour les autres substances et les sources minérales, des associations sont possibles avec du capital étranger.

Si l'on compare ces règles, on constate que les formules francophones sont assez souples pour permettre toutes les adaptations; il serait désirable que l'applicabilité du Code minier soit explicitement stipulée. La formule malgache et zambienne est très attrayante, car l'option à lever au moment du passage à l'exploitation permet de prendre une décision à un moment où l'on dispose d'informations sur l'intérêt du gisement. Cela soulève le problème difficile des conditions d'exercice de cette option; si celle-ci est évidemment gratuite, la création d'actions (gratuites ou libérables en numéraire) pose des questions à la fois financières et comptables. Sur ce point les textes cités sont muets, et il doit être traité dans le protocole d'option. Certaines législations francophones prévoient l'octroi d'actions gratuites (Côte d'Ivoire, qui ne l'a jamais exigé; Congo, qui a exercé ce droit par convention à un gisement de potasse et en a fait ultérieurement une règle (1965) avec un minimum de 20 p.100, Togo (1970) qui exige 70 p.100, Gabon (1973) qui exige 10 p.100 de toute entreprise minière ou non<sup>+</sup>).

+ Rappelons que ce que Zambie appelle une prospecting licence n'est pas l'exclusive prospecting licence des autres législations anglophones, mais une simple autorisation de prospection (prospecting or reconnaissance permit).

++ Au Gabon cette règle, qui a soulevé beaucoup de difficultés, est en cours de révision.

Des exigences chiffrées posées en principe général et la participation obligatoire dans toutes les entreprises ont le mérite de la clarté; elles ne sont pas de nature à attirer les collaborations étrangères qui sont cependant quelquefois nécessaires.

Signalons enfin que certaines législations (Zambie et Niger par exemple) stipulent explicitement un droit de préemption ou de réquisition sur partie ou totalité de la production minière, au prix du marché.

Rappelons aussi que très généralement les exploitations arrivant pour une raison quelconque à expiration reviennent à l'Etat avec leurs dépendances immobilières.

### CHAPITRE 3

#### LEGISLATION MINIERE ET CONTRATS MINIERES

Les modalités d'institution des titres miniers sont en principe définies par le Code minier et ses règlements. La plupart de ces codes fixent les caractéristiques de ces titres et les formalités pour leur institution; ce sont des règles publiques, applicables à tous, et elles sont très généralement suffisantes dans tous les cas où le projet est d'importance mineure ou moyenne. Mais lorsqu'il s'agit de projets importants, les modalités d'application font souvent l'objet d'un contrat ou d'une convention entre le Gouvernement et l'investisseur. Ces documents soulèvent un grand nombre de questions; plusieurs réunions internationales<sup>+</sup> et de nombreux auteurs s'en sont préoccupés<sup>++</sup>. Une première question réside dans les rapports de la loi, du Code minier et des contrats et conventions.

Les législations francophones ont une conception légaliste; la distinction a toujours été nettement marquée entre l'acte unilatéral de Puissance publique qui institue un titre minier dans des formes légales et le contrat ou convention

---

+ Groupe de travail sur la négociation et la rédaction des accords sur le développement minier, Buenos-Aires, Novembre 1973.  
Groupe de travail sur les législations et les accords sur les ressources minérales, Gaborone, Octobre 1978.

++ Voir la bibliographie en fin de rapport.

qui lui est subordonné et annexé<sup>++</sup>. Ce n'est pas le contrat qui crée le titre minier.

Cette distinction est moins nette dans les pays anglophones et certains théoriciens sont portés à substituer le contrat ad-hoc à la loi générale. Quelquefois même le contrat institue le titre minier en dehors de toute règle écrite préexistante ou le contrat stipule expressément qu'il l'emporte sur la loi générale. La question se pose alors de savoir si le contractant reste soumis à la loi générale, complétée et éventuellement aménagée sur des points particuliers, ou si le contrat constitue la loi entre ses signataires et se substitue à la loi générale.

Cette façon de faire, inspirée des contrats pétroliers, a tendance à se généraliser, et il faut reconnaître que certains investisseurs préfèrent ces contrats-lois pensant qu'ils leur assurent une meilleure sécurité juridique, ce qui est loin d'être évident.

Sans limiter la liberté de négociation du Gouvernement (qui conserve toujours la possibilité de ne pas édicter l'acte institutif), le fait le trancher cas par cas, en dehors de toute règle, peut donner une impression d'arbitraire et conduire à des traitements discriminatoires. L'existence d'une règle qui limite les dérogations possibles à la loi générale peut renforcer le pouvoir de négociation du Gouvernement. C'est pourquoi il est plus sage qu'une "règle du jeu", légale, fixée par un texte de caractère législatif et de portée générale, précise elle-même les domaines dans lesquelles sont autorisés les ajustements et dérogations qui peuvent dans certains cas être nécessaires, l'ensemble du texte restant applicable par ailleurs; on évite ainsi de créer des "enclaves légales" aussi néfastes que les enclaves économiques.

Parmi les pays pratiquants l'institution par contrat, on peut citer tout spécialement le Libéria, et c'est dans cette forme qu'a été établi le statut des mines de fer. Dans plusieurs pays anglophones, le Mineral Act prévoit une "special exclusive prospecting licence" dont les termes et conditions ne sont pas précisées et testent à la discrétion du Gouvernement, en accord ou non avec le Mining Act. C'est notamment le cas au Nigéria, et au Sierra-Leone où, avant et après l'indépendance, les concessions de diamants, de fer, de titane et de bauxite relèvent de ce système. En Ouganda et au Swaziland, la special licence peut comporter des dispositions particulières, mais reste subordonnée à des règles générales. Au Kenya, elle s'applique uniquement à la réouverture des zones fermées.

---

<sup>++</sup> Cette situation n'est pas nouvelle puisque des conventions étaient annexées aux permis généraux A de recherches minières depuis 1927; ultérieurement ce furent les conventions d'établissement qui relèvent à la fois du Code des Investissements et du Code minier.

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de bien marquer une distinction fondamentale. Ce qui est discuté ici, c'est l'institution d'un titre minier sur un terrain libre; la situation est différente lorsque l'Etat a confirmé ses droits en instituant à son nom ou au nom d'un établissement public un titre minier sur un gisement déterminé ou en édictant une disposition législative spéciale<sup>+</sup>. Dans ce cas le contrat porte sur la cession d'un bien et non sur la création d'un droit administratif. La même situation se présente lorsque l'Etat confie à un particulier sous forme d'un contrat de gestion ou d'un contrat de service la tâche de procéder pour son compte à certaines opérations (exploration, évaluation ou même exploitation); les relations sont alors de principal à entrepreneur et non plus de Puissance publique à administré.

Une autre distinction doit être faite entre le cas où le Gouvernement signe un contrat en sa qualité de Puissance publique<sup>++</sup>, et le cas où le contrat est signé par des établissements contrôlés par l'Etat en vertu de leur personnalité civile et commerciale<sup>+</sup>.

Lors donc que l'Etat octroie un titre minier de recherches ou d'exploitation, il le fait en vertu de ses attributions de Puissance publique et suivant les modalités d'une règle écrite, le Code minier. Les Codes modernes ajoutent qu'il peut poser des conditions et définir des obligations particulières. Cela peut se faire en insérant ces conditions et obligations dans l'acte institutif; cela peut aussi se faire par une convention spéciale annexée à cet acte. La plupart des législations francophones prévoient cette "convention minière" dès le titre de recherches; le fait qu'il s'agit d'une convention montre que les termes peuvent en être discutés avec le demandeur, ce qui crée d'ailleurs les meilleurs conditions d'une collaboration ultérieure. Mais (on le verra au Chapitre 13) les législations francophones comportent, à côté des Codes miniers, des Codes d'Investissements qui prévoient de possibles Conventions d'Etablissement. Celles-ci règlent sur un plan contractuel les relations entre l'Etat, et le promoteur dans de multiples domaines toutes les fois que l'investissement présente un intérêt majeur pour l'Etat-hôte. Ce montage juridique permet à la fois de créer des régimes particuliers (notamment dans le domaine fiscal) et cependant de rester dans le cadre de la législation générale du pays, ce qui, du point de vue de la souveraineté et de l'élimination des enclaves juridictionnelles est essentiel.

Cette distinction ne semble pas aussi nettement marquée dans les législations anglophones pour les "special licences".

On trouvera au Chapitre 14 des développements sur les contrats et conventions relatifs aux mines.

---

+ Voir Chapitre 2.

++ Par exemple les contrats du Sierra-Leone cités ci-dessus, les contrats de prises de participation du Ghana et de Zambie, les contrats de cuivre-nickel du Botswana, les contrats de diamants du Botswana et du Lesotho.

++  
+ Par exemple les contrats de l'Industrial and Commercial Development Corporation au Kenya.

## CHAPITRE 4

### CLASSIFICATION DES MINÉRAIS ET DES GISEMENTS

Une première classification permet de distinguer les gisements d'hydrocarbures liquides et gazeux, les gisements miniers proprement dits et enfin les gisements de minéraux industriels et matériaux de construction.

Dans les pays à vocation pétrolière, existe très généralement un Code pétrolier; souvent celui-ci fait référence au Code minier ou reprend certains de ses chapitres (il y a un intérêt évident à ce que le texte soit identiquement le même pour les parties communes, ce qui n'est pas toujours le cas). Dans d'autres pays, les hydrocarbures sont couverts par le Code minier (Centrafrique, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Mauritanie, Rwanda, Ghana, Botswana, Lesotho), mais donnent souvent lieu à des dispositions spéciales tenant compte des particularités de cette industrie (Zambie, Gambie, Somalie, Namibie, Malawi, Burundi, Cameroun, Gabon, Niger, Tchad, Zaïre).

Toutes les législations francophones posent la distinction entre produits miniers (quelquefois désignés comme "substances concessibles") et produits de carrière; une formule très généralement utilisée consiste à définir "comme carrières les gîtes de matériaux de construction et d'amendement pour la culture des terres et autres substances analogues à l'exception des phosphates, des nitrates, sels alcalins et autres sels associés dans les mêmes gisements"; les tourbières sont également classées dans les carrières. Le Maroc, la Tunisie et la Mauritanie procèdent différemment en énumérant les substances minières et classant toutes les autres comme carrières; cette façon de faire crée des difficultés quand on veut transférer un minéral des carrières aux mines.

La question des minéraux industriels et des matériaux de construction sera traitée au Chapitre 11. Indiquons ici que, dans toutes les législations francophones (exception : Burundi), la propriété ou la jouissance de ces produits (appelés "produits de carrières"<sup>+</sup>) est laissée au propriétaire ou à l'occupant légal de la surface sous réserve de certaines règles de police minière. Dans les législations anglophones,

- ou bien les minéraux communs (Kénya, Swaziland) et les matériaux de construction (Ouganda) sont expressément exclus de la législation minière,
- ou bien ils sont couverts par cette législation et font alors l'objet de règles spéciales (Botswana, Zambie, etc...),

---

+ Il est utile de préciser qu'en droit français les mots "mine" et "carrière" ont des acceptions précises, d'usage courant et qu'il n'est pas question de changer car elles sont universellement acceptées; "mine" ne signifie pas exploitation souterraine, ni "carrière" exploitation à ciel ouvert; mais ces expressions sont définies par les Codes comme des catégories de substances minérales relevant de régimes juridiques différents.

Si l'on porte son attention sur les minerais proprement dits, la classification sépare le plus souvent :

- les minerais nucléaires ou radioactifs,
- les minerais précieux, eux-mêmes subdivisés en métaux précieux et pierres précieuses,
- enfin les autres minerais qui, dans leur grande majorité sont des minerais métalliques.

Dans cet esprit, on peut signaler au Malawi et en Zambie le régime spécial des minerais radioactifs; en Zambie, par exemple, les "prescribed minerals" ne relèvent pas des mêmes autorités que les autres minéraux. Des règles particulières concernant très fréquemment la détention et le commerce des substances précieuses et tout spécialement des diamants.

Un assez grand nombre de pays édictent des mesures spéciales de protection des exploitations de substances précieuses par création autour des chantiers de zones où la circulation et le colportage sont interdits ou réglementés (Centrafrique, Gabon, Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal, Sierra-Leone, Zambie, Tchad); ces mesures ont été inspirées par les règles très strictes de protection des exploitations de diamants en Sierra-Leone. Certains de ces pays stipulent en outre des règles spéciales pour les produits considérés comme stratégiques, et notamment les minerais radioactifs (Gabon, Haute-Volta, Niger, Tchad).

Il faut aussi dire quelques mots d'un classement fondé sur la nature géologique, superficielle ou profonde, des gisements. La plupart des législations anglophones anciennes font la distinction entre alluvions et filons (ces derniers comprenant tous les types de gisements en roche<sup>+</sup>) (Sierra-Leone, Nigéria, Kénya, Ouganda, Tanzanie, Swaziland, Malawi). Il en est de même du classement selon le mode d'exploitation, par exemple "dredging licence" au Ghana. Signalons qu'en Tanzanie existent trois classes de mining leases : alluviaux, filoniens et pierres précieuses. Il est remarquable que cette distinction, qui était justifiée au tout début de la mise en valeur d'un pays neuf par des techniques rudimentaires, et qui a été depuis longtemps abandonnée dans les législations francophones est disparue dans les deux législations anglophones les plus récentes (Zambie 1976 et Botswana 1976).

---

+ Par exemple au Nigéria : veines de fissures, veines de contacts, veines de ségrégation, veines littés, bancs métalifères, amas, dépôts irréguliers, roches ignées contenant des minéraux métalifères, lits de n'importe quel minéral.

## CHAPITRE 5

### SELECTION DES CANDIDATS

Au début du développement minier d'un pays, l'intérêt de ce pays est de faciliter par tous les moyens la reconnaissance de ses ressources; c'est pourquoi les législations anciennes, abrogées aujourd'hui pour la plupart, se fondaient sur une idée simple : la mine à l'inventeur; et, comme l'inventeur d'un gisement est conceptuellement et légalement difficile à définir, en pratique le titre minier était institué presque automatiquement en faveur du premier déclarant. Cette règle "premier demandeur, premier servi" a été fortement incitative, mais a conduit à une dispersion et à un enchevêtrement de titres miniers de petites dimensions (qui se sont souvent regroupés par la suite entre les mains d'entreprises plus importantes qui ont racheté les droits des premiers titulaires). Mais surtout :

- 1) Ce système n'est pas adapté aux méthodes modernes d'exploration scientifique et à la recherche des gisements volumineux et à basses teneurs.
- 2) Il ne laisse pas aux Gouvernements la latitude nécessaire pour conduire leur politique minier.

Une sélection des candidats à la mine était faite, dans les anciennes colonies françaises par l'obligation d'être agréé par l'obtention de l'"autorisation personnelle", qui était en même temps une "autorisation de prospection". Elle ne subsiste plus sous cette forme qu'en Centrafrique; en Mauritanie et au Zaïre, c'est simplement une condition préalable à l'obtention d'un titre minier. Partout ailleurs, elle a disparu, devenue inutile du fait du choix discrétionnaire du titulaire du premier titre minier.

Dans un assez grand nombre de pays de langue anglaise (Kénya, Ouganda, Tanzanie, Malawi, Lesotho, Swaziland, Namibie), on trouve une forme encore plus archaïque sous le nom de "claim" ou "location" qui donne droit à la fois à recherche et exploitation et qui est accordé sans discrimination (âge minimal 18 ou 21 ans, connaissance de la loi minière, aucune référence technique).

La sélection des candidats doit désormais être un attribut discrétionnaire du Gouvernement. C'est à lui de choisir le candidat le plus apte à mettre en valeur une ressources nationale pour le plus grand bénéfice de la communauté nationale et dans le cadre du Plan de développement. A cet effet, le Code minier doit poser certaines règles :

- 1) La première et la plus importante concerne les capacités techniques et financières. Toutes les législations francophones exigent cette double capacité laissant au Gouvernement le soin d'apprécier les justifications fournies; les législations anglophones modernes font de même (Zambie 1976, Botswana 1976, Ethiopie 1971); d'autres, plus anciennes exigent seulement les ressources financières (Sierra-Leone, Nigéria, Ouganda, Tanzanie, Swaziland, Somalie); les autres restent muettes. On peut penser que ce point constitue l'un des éléments importants de la décision de choix discrétionnaire; il serait désirable que le Code le mentionne expressément.

2) La seconde règle concerne la nationalité des opérateurs. Pour les personnes physiques, est souvent exigée soit la nationalité du pays (Rwanda), soit la résidence depuis un certain temps (par exemple Botswana 4 ans). Mais beaucoup de législations ne disent rien. En ce qui concerne les personnes morales, on ne trouve de règles écrites que dans un nombre limité de pays: société de droit local en Zambie, Nigéria, au Niger, au Rwanda et au Zaïre; l'Ethiopie peut l'exiger. Au Botswana ce n'est pas exigé que pour l'exploitation, un simple domicile élu étant suffisant en période de recherches, ce qui peut constituer un élément incitatif intéressant; en outre le Botswana exige, pour la prospecting licence, la déclaration de la nationalité des associés et tout spécialement de ceux qui détiennent plus de 5 p.100 du capital. En Ouganda, l'association avec un étranger doit être autorisée. Certains pays (Kénya, Ouganda, Tanzanie) imposent un impôt sur les bénéfices accru aux compagnies non résidentes. Beaucoup de législations ne traitent pas cette question et c'est certainement une lacune; il paraît qu'une règle générale écrite serait utile avec des possibilités de dérogations accordées par le Gouvernement. Enfin certains pays (Ghana) exigent de certaines entreprises une participation de capitaux privés nationaux dans les petites affaires et de capitaux d'Etat dans les plus importantes. D'autres (Guinée, Congo) ne conçoivent l'activité privée qu'associée dans tous les cas à l'Etat. Cette question des participations d'Etat a été évoquée dans un chapitre précédent. Ce sont là questions délicates qui méritent d'être abordées avec clarté dans la législation générale.

3) Beaucoup de législations prévoient des incapacités. L'interdiction aux fonctionnaires s'occupant des questions minières et économiques et à leurs proches n'est pas toujours écrite, et c'est une lacune grave. L'interdiction des faillis et ceux qui ont été sanctionnés pour fautes minières est fréquente. A Madagascar sont expressément exclus les Gouvernements étrangers et les entreprises où ils détiennent une majorité.

Cela dit, la généralisation du choix discrétionnaire permet toujours de poser aux candidats des conditions particulières et ainsi de tenir dans chaque cas compte des intérêts supérieurs du pays, mais le propre d'un Code minier est de rendre publiques certaines règles générales; celles qui concernent les candidats à la mine y ont leur place. Mais il ne faut pas que cette règle du choix décourage les prospecteurs privés; et, à cet effet, il peut être utile de prévoir un système d'enregistrement des déclarations de découvertes, comme il en existe notamment au Burundi, en Côte d'Ivoire et en Ethiopie, pour permettre de récompenser, lors d'une exploitation ultérieure, un "inventeur" qui n'aurait pas obtenu le titre minier.

Les législations minières modernes sont donc toutes caractérisées par une sélection des candidats sur des critères de capacité. Il en résulte que toutes comportent une clause soumettant à autorisation la mutation du titre, son transfert, ou son amodiation, de même que la mise en caution ou sous hypothèque, lorsque cette dernière est possible.

En outre les législations récentes de langue française comportent (Bénin, Burundi, Niger) une clause du genre de celle-ci :

"Les contrats d'option et tout protocole, contrat, convention ou accord par lequel le titulaire d'un titre minier promet de confier partiellement ou totalement à un tiers l'usage ou le bénéfice de ses droits résultant de ce titre minier, sont soumis à la déclaration préalable et le Ministre chargé des mines peut s'y opposer dans le délai d'un mois".

On trouve une disposition analogue dans la législation ougandaise.

Ainsi l'Administration conserve un contrôle sur les bénéficiaires directs ou indirects du droit minier qu'elle a confié à un titulaire de son choix.

## CHAPITRE 6

### PHASES SUCCESSIVES DE LA RECHERCHE MINIERE

Le développement minéral d'un pays comporte une succession de phases allant de la reconnaissance géologique jusqu'à l'élaboration de produits marchands. Tous les stades de cette longue aventure doivent être couverts par une législation minière qui fixe à chaque niveau un cadre aux opérateurs appelés à intervenir à des titres divers.

Le processus d'exploration a été récemment défini comme suit par un groupe d'experts<sup>+</sup>.

"a) Reconnaissance géologique de base en vue d'établir les données géoscientifiques de base pour une région ou un pays dans son ensemble : photographie classique par avion et par satellite, représentation radar, cartographie géologique, relevé général géophysique et géochimique".

"b) Recherche directe de nouveaux gisements : cette phase d'exploration à risques élevés comporte la sélection de zones d'objectifs, le levé cartographique, géophysique et géochimique localisé et, ce qui est plus important, des sondages".

"c) Evaluation ou démonstration des gisements connus par des programmes complets de sondages, études complètes de faisabilité comprenant, en tant que besoin, des essais en usine minéralurgique pilote ou en raffinerie de pétrole".

La phase (a) relève normalement des activités gouvernementales, soit qu'elle soit conduite par les services officiels ou les établissements publics spécialisés, soit qu'elle soit conduite pour le compte et au bénéfice du Gouvernement dans le cadre d'une assistance bilatérale ou multilatérale; elle est de même nature que l'établissement de la carte topographique, qui est une prérogative gouvernementale; ses résultats devraient être publics. Elle n'a pas à être couverte par la législation minière.

+ Rapport du Groupe des experts sur l'exploration minière et énergétique dans les pays en voie de développement - Annexe A/33/256 du rapport du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale du 26/10/78.

La phase (b) fait intervenir des opérateurs miniers, qui peuvent être des entreprises d'Etat ou des entreprises privées. Après examen des documents publics, cartes géologiques, géophysiques et géochimiques, le nouveau venu a besoin, avant de sélectionner l'objectif sur lequel il fera porter son effort, de procéder à une reconnaissance du terrain et à certaines vérifications.

En réalité la phase (b) des experts couvre deux types différents d'opérations et donne lieu à deux genres différents de relations entre l'opérateur et l'Etat :

- i) Ou bien il s'agit d'une simple "reconnaissance"; dans ce cas, il est nécessaire que l'opérateur soit connu des services officiels, pourvu d'une autorisation et qu'il soit tenu de rendre compte de ses résultats; normalement cette simple reconnaissance ou préprospection, cette vérification de l'intérêt éventuel d'une zone d'affleurements, d'indices ou d'anomalies, donne lieu à une autorisation ou permis à caractère non exclusif et ne créant aucun droit à l'obtention ultérieure d'un titre minier; la plupart des législations modernes comportent une telle autorisation.
- ii) Ou bien il s'agit vraiment de situer à l'intérieur d'une zone assez vaste dont les caractéristiques sont favorables les indices, anomalies et zones anormales qui méritent une étude ultérieure approfondie. C'est là vraiment l'opération à risques plus élevés dont parlent les experts, et alors l'opérateur a besoin d'être assuré contre l'intervention de concurrents; l'Etat lui reconnaît alors un droit exclusif de recherches pour une période déterminée, avec des obligations bien définies; on a alors affaire à un titre de recherches exclusif de grande surface. Ce type de permis n'existe pas dans toutes les législations et c'est une lacune.

Sous le même régime on passe ensuite à l'étude des objectifs qui ont été sélectionnés, avec réduction de la surface du titre; on est alors dans la phase (c), démonstration et évaluation du gisement.

La phase (c) démonstration-évaluation correspond à une concentration des moyens sur un objectif déterminé. Elle comporte des travaux approfondis (et non pas seulement des sondages), des dépenses élevées, et, trop souvent, la conclusion est négative. Le rapport du groupe d'experts déjà cité donne l'exemple suivant : sur 73 chantiers de sondages détaillés, 13 furent développés commercialement, 7 seulement ont permis de récupérer les dépenses et un seul fut extrêmement profitable. Cette phase doit donc être couverte par des droits exclusifs, pendant une durée suffisante pour mener à bien les travaux.

La phase (c) se termine par la mesure des caractéristiques du gisement (définition géométrique, évaluation des réserves mesurées, probables et possibles, répartition des teneurs, etc) suivie d'une étude des possibilités d'exploitation (impuretés, concentration, transport, marché, compte prévisionnel d'exploitation) qui permet d'établir une étude de faisabilité.

Vient ensuite la période d'équipement et exploitation du ou des gisements reconnus exploitables. Cette phase est nécessairement couverte par un titre d'exploitation exclusif, de durée assez longue pour permettre une mise en valeur rationnelle de la ressource minérale dont les caractéristiques sont maintenant assez bien connues. Elle commence par une période d'équipement du gisement qui comporte des travaux préparatoires (puits, traçages, découverte, etc). d'équipement mécanique (ateliers, centrale électrique, air comprimé, usine de concentration, etc) et d'infrastructure (transports, télécommunications, logements, etc); pendant cette période, la connaissance du gisement continue par des explorations de détail et le développement des réserves. La mine ne peut entrer en production que lorsque ces travaux sont terminés.

Enfin il ne faut pas perdre de vue que la prospection continue nécessairement pendant toute la vie de la mine pour reconstituer les réserves mesurées extraites et éventuellement reconnaître les autres possibilités du périmètre.

C'est ici que l'on peut mentionner un titre minier qui ne tient pas compte des conditions modernes de l'exploitation minière. Dans un assez grand nombre de pays (Kénya, Ouganda, Tanzanie, Malawi, Lesotho, Swaziland, Namibie), on trouve sous le nom de "claim" ou "location" une forme archaïque de titre minier : surface infime (quelques hectares), renouvellement d'année en année, octroi sans discrimination, droit à la recherche et à l'exploitation. Créé pour l'exploitation rapide d'alluvions ou d'affleurements riches, ce titre n'a plus sa place dans une législation moderne; c'est ainsi que les claims qui existaient dans la législation du Botswana de 1967 ont disparu dans la législation de 1976.

Avant d'aller plus loin, il est utile d'attirer l'attention sur une difficulté de nomenclature et de bien s'entendre sur les noms donnés aux différentes phases, qui sont elles-mêmes couvertes par des documents administratifs dont les noms peuvent prêter à confusion.

La phase (a) correspond à une "infrastructure géoscientifique".

La phase (b)(i) peut être appelée "reconnaissance générale".

La phase (b)(ii) est également une reconnaissance ou exploration d'un terrain peu connu; elle peut encore comporter certaines opérations de la phase (a) si l'Etat n'y a pas pourvu; on peut l'appeler "reconnaissance détaillée".

La phase (c) est consacrée à la "démonstration et évaluation" des gisements.

Dans les pays anglophones<sup>+</sup>,

- la reconnaissance générale peut être faite sous le régime du prospecting right, du prospecting permit ou reconnaissance permit (avec débouché sur le claim ou sur le véritable titre de recherches, la prospecting licence),

---

+ On trouvera dans R.S. COLLINS - World Survey of Mineral rights legislation for land areas, une discussion sur l'emploi des mots "prospecting", "exploitation", "search for minerals", "permit", "licence", etc...

- la démonstration-évaluation est couverte par l'exclusive prospecting licence (EPL), (que la Zambie appelle exploration licence),
- la reconnaissance détaillée n'est prévue que dans les deux législations récentes : Botswana où l'EPL peut avoir une grande étendue, et Zambie (où elle s'appelle prospecting licence).

La nomenclature francophone est unifiée et la plupart des codes miniers donnent les définitions suivantes :

- prospection : opération qui **consiste** à faire des investigations superficielles avec l'utilisation éventuelle des méthodes géophysiques et géochimiques en vue de la découverte d'indices de substances minérales;
- recherches : tout ensemble de travaux superficiels ou profonds exécutés en vue d'établir la continuité d'indices découverts par les prospections, d'en étudier les conditions d'exploitations et d'utilisation industrielle et d'en conclure à l'existence de gisements exploitables.

On constate que, pour les francophones, le mot prospection n'a pas le même sens que pour les anglophones; il s'applique uniquement à la phase de reconnaissance à ce stade, il n'y a pas de titre minier, mais une simple autorisation administrative, l'autorisation de prospection. Les phases de localisation des gisements et d'évaluation de ceux-ci sont couvertes par la seule expression "permis de recherches", assez bien justifiée pour la phase de reconnaissance d'une zone étendue où l'on recherche des indices, probablement inadapté quand il s'agit de travaux localisés sur un indice déjà trouvé dont il faut apprécier l'intérêt économique.

On aura remarqué que les anglophones emploient les mots "right" et "permit" et les francophones le mot "autorisation" quand il s'agit d'une permission administrative n'ouvrant aucun droit ultérieur et à caractère non exclusif; et que les anglophones emploient le mot "licence" et les francophones le mot "permis" quand il s'agit de droits ayant un contenu juridique consistant et une certaine solennité, ayant un caractère exclusif, et donnant titre à l'obtention éventuelle de droits ultérieurs.

Pour éviter des difficultés sémantiques, ce rapport emploiera la formule "titres de recherches" pour désigner les "licences" et les "permis de recherches", la formule "titres d'exploitation" pour désigner les "mining leases", les "permis d'exploitation" et les "concessions", et enfin la formule "titres miniers" pour désigner aussi bien les titres de recherches que d'exploitation.

La description de ces phases successives montre que le développement d'un projet minier est une oeuvre de longue haleine; chacun sait que des années s'écoulent entre la découverte d'un indice et la démonstration de son intérêt économique et encore des années pour son équipement et sa mise en exploitation. Une conséquence en est que l'opérateur minier a besoin d'une grande sécurité dans la conduite de ses travaux; il doit avoir l'assurance de disposer du temps suffisant pour les mener à bien, et aussi l'assurance qu'en cas de découverte d'un gisement exploitable, le droit de le mettre en production

ne lui sera pas contesté. Sur le plan de code minier, cela se traduit par un droit au renouvellement des titres de recherches et un droit à leur transformation le jour venu en titre d'exploitation, à la condition formelle que le titulaire ait respecté les obligations légales et réglementaires attachées à ce titre et ait rempli les engagements qu'il peut avoir souscrits vis-à-vis du Gouvernement.

Les règles posées par les divers codes miniers pour assurer cette "sécurité de la tenure" sont diversement rédigées; certaines sont explicites d'autres le sont moins.

## CHAPITRE 7

### RECONNAISSANCE GENERALE ET RECONNAISSANCE DETAILLEE

Avant d'examiner les régimes juridiques de la reconnaissance générale ou détaillée, notons que les codes d'un certain nombre de pays (Zambie, Ethiopie, Somalie et la plupart des francophones) prévoient que le Gouvernement peut déclarer "zone fermée" ou "zone réservée" certaines parties du territoire. Les raisons pour ce faire sont variées; ce sont quelquefois des raisons d'ordre public; souvent il s'agit de protéger des études et travaux entrepris soit par les services gouvernementaux, soit, pour le compte du Gouvernement, par des missions de coopération technique multilatérale (PNUD par exemple), ou bilatérale. Nous verrons que, si les travaux sont poussés assez loin, l'intérêt de l'Etat est d'instituer sur les périmètres intéressants un titre minier en bonne et due forme. Au moment des reconnaissances générales, et même au début de la reconnaissance détaillée, il peut être utile de simplement fermer la zone aux activités minières; dans ce cas, bien entendu, les titres miniers institués antérieurement conservent leur validité, leurs droits et leurs obligations.

Un certain nombre de législations francophones prévoient pour la reconnaissance générale (quelquefois appelée préprospection) (phase (b)(i) une "autorisation de prospection" (Cameroun 2 + 1 an, Côte d'Ivoire 4 ans, Burundi 2 + nx2 ans, Gabon 5 ans). En Centrafrique, l'autorisation personnelle (5ans renouvelables) joue le même rôle. Ces autorisations, qui ne constituent pas elles-mêmes des titres miniers, n'ont aucun caractère exclusif et n'ouvrent aucun droit à l'obtention d'un titre minier; elles permettent une reconnaissance générale sous contrôle administratif avec obligation de rendre compte des résultats. On peut penser que les durées indiquées ci-dessus sont trop longues pour une simple reconnaissance.

En Zambie, le Chief Mining Engineer peut autoriser pour trois mois une "reconnaissance investigation".

Dans la plupart des législations anglophones, on trouve un régime juridique préliminaire. Sous le nom de "prospecting right" (Sierra-Leone, Nigéria, Kenya, Tanzanie, Malawi), ou de "prospecting permit" (Ethiopie, Somalie, Lesotho), ou de "reconnaissance permit" (Botswana, Swaziland, Ouganda, Soudan), il s'agit d'une

autorisation administrative de très courte durée (un an, souvent renouvelable) accordée à une personne physique, qui agit pour son propre compte ou pour le compte d'une autre personne physique ou morale. Cette autorisation n'est pas exclusive, peut porter sur un ou plusieurs minéraux dans une région déterminée. Cette autorisation, dans les pays à claims, donne droit de picueter un claim, et donc d'obtenir un droit de recherches et d'exploitation sur une petite surface pour une durée très courte (Kenya, Tanzanie, Lesotho, Namibie, Malawi); elle peut donner droit à une exclusive prospecting licence. Le titulaire n'est généralement pas tenu à un minimum de travaux, mais est obligé de rendre compte de ses travaux.

Entre les deux conceptions, on peut noter une différence importante : en droit francophone, le titulaire d'une autorisation de prospection peut procéder aux seuls travaux qui ne modifient pas la surface du sol (géologie, géophysique, géochimie, prélèvement d'échantillons superficiels, reconnaissances aéroportées), alors qu'un droit anglophone le prospecting right comporte généralement le droit de procéder aux travaux miniers ou sondages "raisonnablement nécessaires" pour tester les gisements. Il paraît que la première formule, plus restrictive, est administrativement préférable, car il est difficile de fixer une limite à ces travaux raisonnablement nécessaires; ceux-ci devraient prendre place au cours de la phase exclusive suivante.

La reconnaissance détaillée (phase (b)(ii) porte sur une zone assez vaste réputée favorable afin d'y localiser les emplacements sur lesquels des travaux poussés seront éventuellement entrepris. Un titre exclusif de grande surface est alors nécessaire; des délais suffisants sont alors prévus, avec des obligations de dépenses souvent importantes, et avec droit à renouvellement du permis sur des surfaces plus petites pour des périodes ultérieures. L'activité se concentre et les obligations de travaux deviennent de plus en plus précises.

Ce type de permis permet dans les pays étendus d'aborder méthodiquement des problèmes de grande amplitude. Ce régime existe depuis fort longtemps dans les pays francophones sous le nom de permis A<sup>+</sup>. Il coexiste souvent avec un régime de permis B de petite surface (Bénin, Congo, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Madagascar, Niger, Tchad); dans certains pays, les deux régimes sont couverts par un seul type de permis de surface quelconque, grande ou petite (Cameroun, Sénégal, Mali, Haute-Volta, Mauritanie). Dans tous les cas, la durée est assez longue : première période de 3 à 5 ans, avec des possibilités variables de renouvellement et, chaque fois, réduction de superficie pouvant atteindre 50 p.100.

On doit noter que ces permis A sont toujours accompagnés d'une convention qui précise cas par cas les droits, devoirs et obligations du titulaire et les incitations et garanties données par l'Etat.

---

+ On disait autrefois "permis généraux A".

C'est ensuite sous le même régime de permis exclusifs de recherches que sont conduits les travaux d'examen détaillé des indices (phase c), ce qui explique la durée, qui peut paraître longue, du titre minier; le même titre couvre en fait deux phases, l'étude générale d'une zone et l'évaluation des gisements découverts dans cette zone.

Dans les pays anglophones, seule la Zambie prévoit un titre spécial, la "prospecting licence", (surface quelconque, durée 4 ans augmentée éventuellement de 6 mois de préparatifs), pour ces travaux de localisation en vue de recherches ultérieures plus ponctuelles qui seront poursuivies sous le couvert d'un titre de surface restreinte (exploration licence équivalente à l'EPL des autres anglophones). Cette licence est valable pour des minéraux déterminés et une superposition est possible avec d'autres PL valables pour d'autres minéraux; elle ouvre droit à l'obtention de l'exploration licence.

Au Botswana, une seule prospecting licence ouvre les phases (b)(ii) et (c); accordée pour des minéraux déterminés, elle peut porter sur les mêmes terrains que d'autres licences valables pour d'autres minéraux; elle peut atteindre 1 000 km<sup>2</sup> (386 sq. miles), durer jusqu'à 3 ans avec deux renouvellement de 2 ans et réduction de la moitié de la surface à chaque renouvellement.

Il semble que, dans les autres pays anglophones, l'exploration exclusive de grandes surfaces puisse être traitée sous forme de "special exclusive prospecting licences" pour lesquelles les codes ne donnent aucune indication précises (Sierra-Leone, Nigéria, Swaziland, Ouganda, Kénia). Dans ces deux derniers pays, la SPEL ne s'applique qu'à des surfaces supérieures à 30 miles carrés (63 km<sup>2</sup>).

Au Zaïre, un régime extrêmement souple de conventions permet d'organiser la recherche sur des surfaces de 5 000 km<sup>2</sup> et plus (1953 sq. m.) par périodes successives de 5 ans au plus avec réduction de surface à chaque renouvellement.

Bien entendu, dans cette phase (b)(ii), et contrairement à ce que nous avons vu pour la période de reconnaissance générale, l'emploi de toutes les techniques utilisables, y compris les techniques minières, est autorisé.

## CHAPITRE 8

### EVALUATION DES INDICES, DEMONSTRATION DES GISEMENTS, FAISABILITE

La phase finale de la recherche minière (stade (c) du Chapitre 6) porte sur l'évaluation des indices (anomalies géophysiques ou géochimiques, affleurements, etc) et, éventuellement sur la démonstration des gisements par étude complète de leurs caractéristiques; cet examen se termine par une étude de faisabilité. Cette phase comporte donc une concentration de moyens sur un objectif géographiquement limité, mais aussi des travaux coûteux durant plusieurs années, travaux miniers sur place, études de laboratoire et en usine-pilote, etc.

Tous les Codes miniers prévoient à cet effet un titre minier exclusif (exclusive prospecting licence<sup>+</sup> ou permis de recherches minières).

Toutes les législations modernes reconnaissent au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou refuser ce titre et d'y fixer des conditions, certaines de caractère général, d'autres définies cas par cas.

#### Pays anglophones

Les législations anglophones relativement anciennes ont la caractéristique commune de prévoir pour l'exclusive prospecting licence EPL une durée de un an avec des renouvellements an par an jusqu'à une durée totale qui peut aller de 3 ans (alluvions : Sierra-Leone, Tanzanie, Gambie, Malawi, Ouganda) à 6 ans (filons : les mêmes pays)<sup>++</sup>; en Ouganda, dans des cas exceptionnels, une année supplémentaire peut être accordée, mais avec réduction de surface. D'autres pays ne font pas la distinction entre alluvions et filons et prévoient des durées maximales de 5 ans (Kenya, Somalie), ou ne fixent pas le nombre de renouvellements (Nigeria); au Ghana la durée est de 2 ans avec un renouvellement de 2 ans. Beaucoup de pays stipulent qu'à l'expiration du titre, l'ancien titulaire ne peut à nouveau solliciter la même surface.

Ces périodes successives de un an sont notoirement trop courtes et l'on remarquera que les législations récentes prévoient des durées plus longues; c'est ainsi qu'au Botswana (1976), c'est 3 ans plus deux fois 2 ans et en Zambie (1976) 4 ans sans interdiction de redemander la même surface, et avec un délai possible de 6 mois au départ pour préparatifs.

Les surfaces en cause sont presque partout limitées à 8 miles carrés (20,7 km<sup>2</sup>) quelquefois avec un minimum de 1 mile carré (2,7 km<sup>2</sup>); la limite est de 10 miles carrés (26,9 km<sup>2</sup>) en Zambie, de 60 miles carrés (155,4 km<sup>2</sup>) au Ghana et de 1 000 km<sup>2</sup> (386 sq. m.) au Botswana. Dans ce dernier pays la surface est réduite à moitié à chaque renouvellement.

Le droit au renouvellement est discuté au Chapitre 6; notons ici qu'il n'est, en pays anglophones, reconnu que la Zambie; partout ailleurs l'auxiliaire "may" est employé au lieu de l'auxiliaire "shall".

Les titres sont accordés pour des minéraux déterminés, mais leur caractère exclusif est total en ce sens que le recouvrement de titres pour des substances minérales différentes ne semble pas possible (il a été supprimé en Zambie lors de la révision de 1976).

---

+ En Zambie et en Ethiopie le titre minier est appelé exploration licence.

++ Sur la distinction légale entre mines alluvionnaires et mines filonniennes, et ses inconvénients, voir Chapitre 4.

Les EPL sont généralement accompagnées d'obligations précises dont les plus importantes sont:

- la présentation d'un programme de travaux,
- l'obligation de commencer les travaux dans les six mois,
- l'obligation d'un minimum de travaux ou de dépenses,
- l'obligation de fournir des rapports.

Là aussi les textes récents de Zambie et du Botswana peuvent être donnés en modèle; dans ce dernier cas on peut en outre noter l'obligation de déclarer rapidement les découvertes faites.

Le titulaire ne peut disposer des produits extraits que sur autorisation spéciale, sauf au Kenya où il est autorisé à exploiter les alluvions.

En Ethiopie, l'exploration licence couvre de 1 à 100 km<sup>2</sup> (0,4 à 38,6 sq. m.) pour 2 ans avec trois renouvellement de droit pour 2 ans. On peut signaler qu'en Somalie et en Ethiopie l'attribution de la licence est précédée d'une enquête publique de un mois; en Ethiopie, on cherche notamment si des droits ne résulteraient pas de déclarations de découvertes.

#### Pays francophones

Dans les pays francophones, les "permis de recherches" présentent beaucoup de traits communs. Ils sont exclusifs, institués pour des substances minérales déterminées, ce qui permet la superposition (en pratique très rare) de permis relatifs à des minéraux différents. Leur durée est en général assez longue pour que des travaux suffisants puissent être menés à bonne fin. Les renouvellements sont en général de droit, de même que l'obtention d'un titre d'exploitation, pour qui a satisfait à des obligations au cours de la période précédente (exception Rwanda).

Ce permis étant le premier titre minier, point de départ de la vie administrative avec ses transformations de droit, un soin particulier est donné au choix du titulaire (voir Chapitre 5). C'est pourquoi, dans la presque totalité des cas, le Gouvernement procède discrétionnairement à cette décision. Les seules exceptions sont le Maroc, la Tunisie pour les minerais métalliques<sup>+</sup> et, marginalement, les "permis ordinaires" en Centrafrique et à Madagascar, pour lesquels l'attribution au premier demandeur a, sous certaines conditions, un caractère d'automatisme.

Les questions de durée et de superficie doivent être examinées en même temps. Certains pays ont hérité des législations françaises, la distinction entre "permis A" de grande surface et "permis B" de surface limitée (Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Centrafrique, Madagascar, Niger, Tchad); au Zaïre, le régime conventionné correspond au premier cas, et le "permis de recherches" stricto sensu au deuxième. D'autres pays ont un seul type de permis qui peut répondre

---

+ Choix discrétionnaire pour tous autres minéraux.

aux deux situations; nous avons en effet vu que les permis A ou analogues permettent de couvrir les phases (b)(ii) et (c) définies au Chapitre 6 et que les permis de petite surface sont plus spécialement adaptés à la phase (c).

Dans le cas des permis de grande surface, la forme du périmètre est quelconque; les limites sont souvent formées de méridiens et parallèles ou de lignes naturelles facilement identifiables sur le terrain. Les permis de petite surface sont le plus souvent des carrés orientés NS-EW vrais (quelquefois des rectangles); ils sont définis par rattachement topographique à un "point-repère" qui doit pouvoir être facilement situé sur la carte et retrouvé sur le terrain. Seul le Zaïre exige encore l'"occupation préalable" du terrain par pose d'un poteau-signal au centre du périmètre.

Les dimensions des permis B sont généralement de 5 x 5 km ou 10 x 10 km (3,1 et 6,2 miles) (exception Tunisie et Rwanda 2 x 2 km). La durée est de 2 ou 3 ans avec généralement deux renouvellements de 1 ou 2 ans (Rwanda 4 + 4) et des durées totales possibles allant de 6 à 8 ans (Burundi et Madagascar 4 ans).

Pour les permis de grande surface qui -répétons-le- couvrent deux phases successives, reconnaissance détaillée et évaluation, les durées sont fixées cas par cas dans les limites de certains plafonds; la première période est toujours assez longue (3/4 ou 5 ans), la durée totale maximale variant de 7 à 15 ans (6 au Mali). On peut penser que pour des problèmes importants et difficiles, une durée totale d'une dizaine d'années représente un plafond raisonnable. En raison du double objectif de ces permis, une réduction de surface à chaque renouvellement peut être imposée par le Gouvernement, le choix du terrain étant laissé au titulaire.

D'une manière générale les demandeurs et titulaires sont tenus de présenter des programmes de travaux, de s'engager à dépenser en travaux un montant minimal déterminé, de tenir certains livres, plans et documents sur les chantiers et d'adresser périodiquement certains rapports à l'Administration des Mines.

Il est intéressant de noter que les législations du Gabon (1962) du Mali et du Tchad (1970), du Bénin (1973), du Burundi (1976) font toutes références à la possibilité de "conventions minières" qui peuvent être conclues au moment de l'institution du permis. Les indications du Code gabonais donnent une idée du contenu de ces conventions : règles concernant le contrôle interne de l'entreprise, la conduite des travaux, les débouchés, le transport et la transformation sur place des produits, les obligations concernant l'emploi, la formation professionnelle, la recherche scientifique, l'activité minimale et certaines clauses d'annulation des titres miniers. On notera que ces sujets relèvent plus d'une convention d'établissement que d'une convention minière, mais celle-ci peut être utile en l'absence de celle-là (la convention d'établissement est la plus souvent négociée au moment de la décision de mise en exploitation). (Voir Chapitre 13).

## CHAPITRE 9:

### TITRES D'EXPLOITATION

Très peu de campagnes de prospection et de chantiers de recherches conduisent à un gisement exploitable, et pourtant l'exploitation est l'aboutissement normal et la finalité de ces travaux préliminaires qui ont quelquefois duré de longues années et toujours coûté très cher. C'est pourquoi le droit du prospecteur à l'exploitation de ce qu'il a trouvé est une clause sine qua non pour qu'un Code minier soit incitatif, sous certaines conditions bien entendu. Ce droit est explicitement reconnu par un grand nombre de pays (Bénin, Centrafrique, Cameroun, Gabon, Haute-Volta, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Tunisie, Zaïre, Sierra-Leone, Nigéria, Botswana, Zambie). Lorsque cette clause n'est pas explicitement exprimée, cela n'implique pas que le droit soit nécessairement contesté. Il existe cependant cinq législations (Côte d'Ivoire, Madagascar, Tunisie, Burundi et Ethiopie) qui prévoient l'indemnisation du demandeur évincé; le simple remboursement (sur les résultats de la future exploitation) des frais exposés n'est pas suffisant pour compenser le risque accepté par le prospecteur; en Côte d'Ivoire, cette clause n'a jamais joué. En fait c'est pour beaucoup l'esprit dans lequel les Gouvernements et leurs administrations interprètent et appliquent les textes qui permet d'atténuer les incertitudes ou imprécisions de ces textes.

Dans les législations anciennes, les conditions à l'obtention du droit d'exploiter étaient essentiellement une demande présentée avant l'expiration du titre précédent, ce qui suppose que le titulaire se soit jusque là comporté correctement à l'égard de toutes ses obligations, mais aussi et surtout la démonstration de l'existence d'un gisement. Dans les législations récentes est exigée en outre la présentation d'un programme de travaux. La liste probablement la plus complète des documents techniques justificatifs se trouve dans la loi botswanaïenne de 1976; en voici un aperçu :

- rapport complet sur le gisement et ses réserves,
- rapport technique sur les possibilités d'exploitation et concentration,
- programme avec :
  - + date prévue d'entrée en production,
  - + capacité de production,
  - + degré de récupération du minerai, nature du produit,
  - + arrangements commerciaux,
  - + remise en état des terrains,
- prévisions d'investissements, de coût de production et de revenus des ventes,
- programme d'emploi des nationaux et d'utilisation des ressources locales,
- infrastructures nécessaires.

---

+ Silence du texte ou, en anglais, auxiliaire "may" au lieu de "shall".

Un programme prévisionnel ne peut être qu'indicatif et doit pouvoir être amendé par la suite.

A ce moment prend place pour les concessions, dans les législations francophones qui en comportent une enquête publique, dont les résultats peuvent se traduire par des limitations ou conditions supplémentaires.

Enfin certaines législations prévoient la négociation d'une convention au moment de la décision de mise en exploitation; si le projet est important, c'est le moment où peut être utilement mise en place une Convention d'établissement détaillée (voir Chapitre 13 et 14).

La surface des titres d'exploitation est le plus souvent nettement inférieure aux superficies couvertes par les titres de recherches; ceux-ci continuent leur validité pour le temps restant à courir. Cette surface doit être largement suffisante non seulement pour recouvrir le gisement, mais aussi permettre l'établissement des installations de surface et de leurs dépendances. On peut noter une disposition intéressante des législations de Centrafrique et du Bénin, destinée à lutter contre l'accaparement qui limite respectivement à 2 000 km<sup>2</sup> (792 sq. m.) et 3 000 km<sup>2</sup> (1,160 sq. m.) la surface de l'ensemble des titres d'exploitation que peut détenir un même titulaire.

En ce qui concerne la durée, ce que l'investisseur peut légitimement désirer au moment où il équipe un gisement, c'est la possibilité d'amortir ses installations et de récupérer sa mise initiale; en outre, il est normal qu'il dispose d'un temps suffisant pour épuiser les réserves qu'il a démontrées. On voit donc que cette question peut être traitée cas par cas et de nombreuses législations ne fixent pas une durée, mais un maximum, laissant aux actes institutifs le soin de fixer durée et conditions de renouvellement.

Le titre d'exploitation des pays anglophones porte le plus souvent le nom de mining lease<sup>+</sup>. La durée en est souvent de 21 ans au maximum avec, assez souvent, un minimum de 5 ans; mais on trouve aussi 25 ans (Zambie et Botswana), mais aussi 60 ans (Ghana) et même 99 ans (Sierra-Leone).

Dans presque tous les pays francophones existent, à l'instar des anciennes législations françaises, deux titres d'exploitation :

- le permis d'exploitation, de durée assez courte (4 ou 5 ans) renouvelable jusqu'à une durée totale de 20 ans,
- la concession, de plus longue durée. Contrairement à certaines opinions, le système des concessions ne comporte aucun droit d'extraterritorialité.

---

+ La notion de réserves minières est complexe et ne peut être discutée ici, mais chacun sait qu'elle est liée aux conditions économiques du moment et donc les réserves considérées comme exploitables varient avec le temps.

++ En Sierra-Leone et en Zambie, on emploie le mot "licence" qui présente l'avantage de ne pas comporter de connotation de lien avec le régime foncier.

Le permis d'exploitation est un droit administratif ne nécessitant que des formalités légères; il est adapté à l'exploitation de gisements d'importance limitée; la concession au contraire est un titre plus solennel institué à la suite d'une instruction compliquée et susceptible d'être hypothéquée. Dans les législations anciennes, la concession a une durée de 75 ans avec possibilité de renouvellement par périodes de 25 ans; en Centrafrique, au Tchad et à Madagascar, la durée a été ramenée à 50 ans. Ces durées sont notoirement excessives (de même que les 60 et 99 ans mentionnés précédemment). Dans les législations récentes, les durées sont plus raisonnables : Benin 30 ans + 2 fois 20 ans, Burundi 25 ans + 2 fois 10 ans, Cameroun 25 ans, Mauritanie 30 ans + 4 fois 10 ans, Rwanda 20 ans + 2 fois 15 ans, Zaïre 30 ans + 2 fois 20 ans.

On peut s'interroger sur l'utilité de ces deux titres; en fait le financement de l'équipement ne se fait pas par prêts hypothécaires et c'est pourquoi la formule la plus simple est celle qu'a adoptée le Mali avec un seul titre, le permis d'exploitation, dont la durée peut aller jusqu'à 30 ans, formule en un certain sens assez analogue au mining lease. Il en faut jamais perdre de vue que la législation minière doit fournir un cadre aussi bien pour la petite ou la moyenne exploitation et pour l'entreprise de vastes proportions mettant en jeu des moyens très importants. Dans ce cas, ce sont les arrangements spéciaux par contrats et conventions qui suppléent aux insuffisances du Code minier.

Rappelons que, dans les pays anglophones, subsiste presque partout le système des claims et locations (voir Chapitre 7) qui permet une exploitation artisanale par périodes annuelles successives et sur des surfaces très petites; la loi kényan ne permet même l'accès au mining lease qu'après passage par la location.

Il faut également mentionner les pays dont le Code minier stipule expressément le respect des droits coutumiers d'exploitation par certaines populations locales : Sierra-Leone (fer, sel, soude, potasse), Nigéria (mêmes substances plus la galène), Kenya et Ouganda (fer, sel et soude), Botswana et Tanzanie (droits tribaux traditionnels), Haute-Volta, Tchad et Madagascar (orpeillage), Maroc (plomb et zinc), Rwanda et Zaïre (exploitations artisanales).

## CHAPITRE 10

### DROITS, DEVOIRS ET OBLIGATIONS DES TITULAIRES

Avec plus ou moins de détails, les diverses législations minières décrivent en des termes analogues les droits, devoirs et obligations des titulaires de titres miniers.

### Obligations générales des titulaires (recherches et exploitation)

Les législations anglophones exigent du titulaire qu'il fasse, pour la prospecting licence, la preuve qu'il dispose d'un capital suffisant, et pour le mining lease de fonds de roulement suffisants (working capital); il est surprenant que seule la Zambie demande des références de compétence technique. Dans les législations francophones sont toujours et dans tous les cas exigées des capacités techniques et financières. Il semble que ce soit le minimum qu'un Gouvernement puisse exiger d'un candidat à la mise en valeur de ses ressources minières.

Toutes les législations, sous des formulations variées, octroient non seulement le droit de procéder aux opérations pour lesquelles le titre est institué, mais en font une obligation. Les travaux doivent être conduits sans interruption, sauf dérogation accordée pour des raisons de force majeure. Nigéria, Zambie et Botswana exigent le commencement des travaux dans un délai déterminé (3 ou 6 mois, ou date fixée). Une disposition analogue existe dans certains pays francophones; par exemple au Bénin les travaux de recherches doivent commencer dans les six mois et ne pas être interrompus plus de six mois, et, en exploitation, existe une règle analogue avec un délai de 12 ou 24 mois; pour l'estimation de l'activité il peut être tenu compte de l'ensemble des titres d'une même région.

Tous les codes et leurs règlements imposent la tenue de plans et registres sur les chantiers et la présentation de rapports périodiques (généralement mensuels et annuels) à l'Administration des Mines. Parmi les anglophones, le Botswana est le seul à prévoir, outre les rapports techniques, la tenue sur place de comptes financiers et la présentation annuelle d'un compte financier; toutes les législations françaises exigent la communication des bilans et comptes approuvés par les assemblées générales.

La plupart des législations de langue française imposent à toute personne exécutant des travaux souterrains, des excavations ou des sondages, des levés géophysiques ou géochimiques, (que ce soit ou non un mineur) d'en faire la déclaration et d'en communiquer les résultats.

Plusieurs pays (Kénys, Tanzanie, Ouganda, Zambie, Botswana) obligent à déclarer sans retard toute découverte faite, qu'elle porte sur le minerai autorisé ou sur un autre, et permettent de modifier la liste de ces minerais et aussi d'amender les programmes de travaux.

A noter au Ghana et au Botswana une obligation générale de conserver les échantillons et carottes et au Botswana l'obligation de remise en état des terrains miniers après exploitation.

Toutes les législations modernes exigent la présentation de programmes avant le commencement des travaux, et ensuite leur respect; cette règle manque dans les textes anciens.

Les titulaires sont tenus de se soumettre aux inspections de l'Administration et de fournir aux inspecteurs les moyens de parcourir les travaux.

Dans tous les pays, le Code énumère une liste assez longue des emplacements où il est interdit d'exercer une activité minière (ouvrages publics, lieux habités, cimetières, etc...).

### Droits généraux des titulaires (recherches et exploitation)

Les titulaires bénéficient de l'exclusivité qui leur est reconnue par leur titre et de la sécurité de tenure de leur titre dans les conditions fixées par le Code minier; nous avons vu (Chapitre 6) que cette sécurité n'est pas définie par tous les codes avec la même précision et c'est un point où des améliorations sont désirables. Cette sécurité doit porter sur les conditions de renouvellement du titre, de la transformation d'un titre de recherches en titre d'exploitation, d'extension du titre à de nouveaux minéraux.

Un autre droit des titulaires est de voir respecter le confidentialité de leurs déclarations à l'Administration dans la limite des dispositions prévues par le Code.

### Droits de surface des titulaires de titres miniers

Un droit important pour les opérateurs miniers est celui d'occuper la surface pour les besoins de leurs travaux. On reconnaît là, la priorité reconnue à la mine sur les autres activités. Sur les terrains libres, ce droit résulte du titre minier sans autre formalité. S'il y a un propriétaire ou occupant légal, dans les pays de langue française, son accord préalable doit être obtenu; mais, si cet accord est refusé, le Gouvernement peut imposer une occupation temporaire. Dans les pays anglophones (exemple Zambie et Botswana) le titulaire minier a priori sur le titulaire foncier et il lui suffit de procéder à une déclaration publique de son intention; il ne doit pas abuser de son privilège et le titulaire de la surface conserve le droit à pâture et à culture dans la mesure où il n'interfère pas avec les travaux miniers. Bien entendu dans tous les cas le mineur doit indemniser pour la perte de jouissance et pour les inévitables dégâts commis. En droit francophone, si le terrain a été rendu inutilisable, le mineur peut être contraint de l'acquérir.

Aussi bien en droit francophone qu'anglophone, le Gouvernement peut procéder, pour cause d'utilité publique, à l'expropriation des terrains qui sont nécessaires pour l'exploitation, le traitement des minerais, leur évacuation, etc.

### Obligations particulières des titulaires de titres de recherches

Les législations modernes prévoient des programmes de travaux que le prospecteur doit suivre. Toutes les législations stipulent des obligations minimales de travaux, fixées le plus souvent en un montant minimal de dépenses ou un certain nombre de journées d'ouvriers. La sanction de non respect de ces obligations est le refus de renouvellement du titre et peut aller jusqu'au retrait, après mise en demeure.

Dans aucun cas, le titulaire d'un titre de recherches ne peut disposer des produits extraits, si ce n'est pour étude du minerai, et, s'il s'agit de quantité importante, après autorisation.

### Droits et obligations des titulaires des titres de recherches

A titre d'exemple, voici un résumé des droits et obligations dans deux législations anglophones récentes (Zambie et Botswana).

Droits

Prospecter les minéraux énumérés, faire les sondages et excavations nécessaires  
Etablir des camps et bâtiments provisoires et les enlever à la fin des opérations  
Utiliser les bois et les eaux  
Construire routes, ponts et terrains d'atterrissage

Obligations

Commencer les travaux dans un délai fixé, suivre le programme et satisfaire aux dépenses minimales  
Rendre compte de l'activité  
Remettre en état à la fin des travaux.

Droits et obligations des titulaires de titre d'exploitation

En exploitation, les textes anglais autorisent tous à extraire et disposer; seule la loi botswanaïenne prévoit certaines conditions relatives au traitement du minerai au moment de l'institution du mining lease; dans plusieurs textes francophones (Bénin, Zaïre, etc...), on trouve, outre le droit de prospection, recherches et exploitation attaché au titre d'exploitation, expressément mentionné le droit de procéder sous le couvert de ce titre à toutes opérations de concentration, traitement métallurgique ou chimique, de transformation, commercialisation et exportation. Zambie et Botswana interdisent les pratiques contraires à la conservation du gisement; au Ghana l'Administration peut donner les directives sur la qualité du minerai extrait; au Bénin, il s'agit de la meilleure et aussi complète que possible utilisation des gisements, compte tenu des conditions économiques du moment et des conditions économiques prévisibles dans un avenir prévisible; le Nigéria parle d'une manière "sûre, ordonnée, adroite, efficace et en bon ouvrier", ce que la plupart des documents français expriment en faisant référence aux "règles de l'art". Le Burundi définit la mise en valeur intégrale des réserves connues en évitant la dégradation des gisements (meilleure connaissance, volume optimal de travaux, récupération de tous les composants utiles du minerai).

La Zambie réserve au Gouvernement la possibilité de limiter autoritairement la production en raison de la participation de ce pays au CIPEC.

A titre d'exemple, on résumera ci-dessous les droits de l'exploitant dans deux législations récentes.

Zambie :

- construire l'équipement nécessaire, les usines et bâtiments pour l'exploitation, le transport, l'enrichissement, le traitement; la fusion et le raffinage; construire les maisons et bâtiments;
- prendre toutes les mesures raisonnables sur et sous la surface;
- stocker les produits et entasser les déblais et réjets;
- établir les canalisations, barrages et bassins;
- se servir de l'eau pour usages domestiques et industriels, dans le cadre de la loi sur l'eau;
- couper le bois dans le cadre de la loi sur les forêts.

Bénin :

- établir et exploiter les centrales, postes et lignes électriques;
- établir et exploiter les moyens de télécommunications;
- établir les ouvrages d'aéragé, écoulement des eaux et secours;
- préparer, laver, concentrer, faire le traitement mécanique, chimique et métallurgique du minerai, agglomérer, distiller, gazéifier les combustibles;
- stocker et déposer les produits et déchets;
- construire les logements et faire les cultures vivrières;
- établir toutes les voies de communication et transport (routes chemins de fer, canaux canalisations, convoyeurs, transporteurs aériens, ports, terrains d'aviation).

Cette énumération quelque peu disparate peut se ramener à quelques lignes simples :

- les travaux de recherches ne doivent pas donner lieu à début d'exploitation.
- le titre d'exploitation ouvre droit à toutes les opérations nécessaires pour transformer le minerai en un produit marchand et en autorise la commercialisation (avec certaines restrictions pour certains minerais).
- les titres miniers confèrent des droits exclusifs; en contrepartie ils obligent à procéder de façon continue aux travaux pour lesquels ils sont institués; toutefois des dérogations sont possibles pour cas de force majeure; certains textes permettent de considérer cette activité dans le cadre d'une région et non pas titre par titre.
- les travaux doivent être conduits de manière à assurer une extraction aussi complète que possible.
- un seul texte fait état de préoccupation d'environnement.
- les opérateurs doivent conserver les échantillons, documents graphiques et écrits retraçant leur activité et ils doivent rendre compte de celle-ci périodiquement; à noter que la plupart des textes anglais se limitent aux documents purement techniques. Ils sont soumis au contrôle de l'Administration de façon beaucoup plus stricte que les autres activités industrielles.
- les activités minières ont le pas sur les activités de surface, ce qui confère au mineur des droits exorbitants sur la surface; c'est là la conséquence de l'intérêt public attaché à l'exploitation minière, et de la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles.

Pour être complet, il faudrait ajouter les règles de sécurité, qui font l'objet de règlements techniques, l'interdiction de certaines activités en certains emplacements, les relations entre exploitants voisins, etc...; ces questions sont traitées en termes comparables dans toutes les législations et leurs règlements.

Enfin rappelons qu'en plus des règles figurant dans les Codes et leurs règlements, et donc applicables à tous sauf dérogation, des conditions particulières peuvent être imposées. Celles-ci peuvent figurer dans les textes institutifs lorsque le Code le prévoit; elles peuvent également trouver place dans les conventions minières et dans les conventions d'établissement.

## CHAPITRE 11

### PRODUITS DE CARRIERE, MATERIAUX INDUSTRIELS

On a indiqué au Chapitre 4 que toutes les législations francophones séparent les produits de carrières<sup>+</sup> et les produits miniers et (à l'exception du Burundi) en laissent la jouissance, et quelquefois explicitement la propriété, au propriétaire ou occupant légal de la surface. Cependant celui-ci doit déclarer les carrières permanentes s'il ouvre sur son terrain; au Sénégal et au Burundi il doit même demander une autorisation. Sur les terrains du domaine de l'Etat une autorisation est nécessaire. En outre, au Burundi et au Gabon des formalités spéciales (copiées de la législation française) permettent de placer certains produits de carrière sous un régime analogue au régime des mines (avec permis de recherches et permis d'exploitation).

Dans les pays anglophones, seuls quelques mining acts mentionnent les matériaux industriels et produits de carrières. Le Kenya et l'Ouganda les exceptent de la législation minière. Le Nigéria prévoit des licences annuelles de petite surface (1 acre) et des leases (100 acres, 5 ans). Le Soudan prévoit des licences. Ethiopie et Somalie appliquent la législation minière sous réserve des droits du propriétaire du sol.

Seules les deux législations anglophones récentes traitent la question en détail et mentionnent expressément produits de carrières et matériaux industriels, ce qui permet de les traiter de façon différente. En Zambie leur exploitation est réservée aux nationaux; la prospecting licence est limitée à 13 km<sup>2</sup> (5,0 sq. miles) et la mining licence à 15 ans. Pour les exploitations temporaires existe un mineral permit annuel. Au Botswana, ce sont les titres miniers qui sont utilisés, mais avec une limitation de surface à 10 km<sup>2</sup> (3,9 sq. m.) et il existe un "permit" de 0,5 km<sup>2</sup> (1,24 acres) et 5 ans réservé aux nationaux. Dans ces deux pays, les propriétaires du sol, les titulaires de titres miniers et les services gouvernementaux pour usage public peuvent extraire les matériaux de construction.

La distinction des produits de carrière proprement dits (construction, empierrement et amendement des terres) et des matériaux industriels (par exemple les calcaires à ciment, le gypse, etc...) mériterait d'être généralisée et un régime particulier intermédiaire entre le régime des mines et le régime souvent très libéral des carrières, pourrait, comme cela se fait en Zambie, au Burundi et au Gabon leur être appliqué.

---

+ Sur le sens du mot "carrière" en droit francophone, voir note infrapaginale - Chapitre 4.

## CHAPITRE 12

### FISCALITE MINIERE

Les industries minérales doivent, comme toutes les industries, contribuer aux dépenses publiques du pays où elles sont installées. En outre le concept de propriété publique ou domaniale attaché aux ressources du sous-sol justifie une fiscalité spéciale, et, dans le cas d'entreprises florissantes, une contribution plus importante (c'est le problème du partage de la rente, sur lequel nous reviendrons). Mais, contrairement à une opinion répandue la plupart des entreprises minières ne sont pas génératrices de gros profits et présentent néanmoins un intérêt non douteux pour pays-hôte; il faut donc éviter des charges excessives qui risquent de stériliser des ressources marginales. Une autre caractéristique de la mine est sa durée de vie toujours limitée, et donc les Gouvernements doivent avoir le souci de préparer le développement d'activités de remplacement et les revenus de la mine peuvent y être employés.

C'est pourquoi les Plans de développement accordent une priorité aux activités minières et le nécessaire doit être fait pour inciter les prospecteurs à l'exploration du sous-sol, puis les investisseurs à l'étude et l'équipement des gisements découverts. Les Codes d'Investissements offrent aux mines les encouragements et facilités réservés aux industries pionnières (cf. Chapitre 13).

C'est à ces impératifs contradictoires que doit répondre une fiscalité minière. A cet effet, il y a lieu de distinguer entre la fiscalité minière générale, telle qu'elle résulte des codes miniers et fiscaux, et qui concerne tous les cas courants, et les fiscalités d'exception qui sont négociées cas par cas et font l'objet de conventions et contrats; cette dernière question sera discutée dans le Chapitre suivant.

Les opérations administratives prévues par les législations minières donnent lieu à la perception de droits administratifs (fees) ayant un caractère rémunérateur de certaines formalités; le montant en est toujours limité. Ces législations prévoient aussi des redevances superficielles (rents) proportionnelles à la surface des titres miniers. Il y a peu à en dire car les montants en sont également relativement modérés, si elles n'étaient dans certains pays utilisées comme éléments dissuasifs contre la conservation par les titulaires de surfaces excessives. A ce sujet, signalons un taux croissant d'année en année pour les permis de recherches au Gabon, en Haute-Volta, au Niger, ou un taux croissant de renouvellement en renouvellement pour les permis d'exploitation au Bénin et au Niger, ou un taux augmenté après quelques années pour les concessions en Haute-Volta, superficie détenue en titres d'exploitation, et aussi, dans ce pays, un taux aggravé pour les titres inexploités.

Mais les pièces maîtresses de la fiscalité minière sont les redevances proportionnelles (ou taxes ad valorem) et les royalties d'une part, et la taxation des bénéfices d'autre part.

Les redevances proportionnelles et royalties sont en principe des taxes perçues sur le produit brut (gross product). La valeur de ce produit brut est généralement estimée sur le carreau de la mine, quelquefois au point d'exportation. Les taux sont le plus souvent fixé en pourcentage de cette

valeur, quelquefois (surtout pour les minéraux communs) en monnaie locale à l'unité de poids. Les pourcentages sont très souvent de l'ordre de 5 p.100, mais on trouve un éventail assez ouvert allant de 1,0 ou 1,5 p.100 (or, Gabon, Tanzanie) à 10 p.100 et 15 p.100 (diamants : 10 p.100 en Ouganda et 15 p.100 au Lesotho ou en Tanzanie).

Lorsque le taux, au lieu d'être fixe, est indexé sur un paramètre extérieur, il peut atteindre des niveaux très élevés et nettement excessifs.

La redevance proportionnelle dans les pays francophones est toujours assise sur le produit brut, et donc nettement distincte des impôts assis sur le produit net. En pays anglophones, il arrive que la royalty ait un caractère plus complexe. C'est ainsi que :

- au Nigéria, les taux (sur le brut) varient selon une échelle mobile indexée sur le prix du métal (ce qui, en période d'inflation, conduit à des taux extrêmement élevés); même règle en Sierra-Leone pour la columbite;
- au Ghana, l'échelle est indexée sur la profitabilité (rapport à la valeur de la différence valeur moins coûts opérationnels);
- en Tanzanie, à un taux de base s'ajoute un terme mobile calculé d'après le rapport du profit au produit net;
- en Ouganda, à la royalty calculé à un taux normal (5 et 10 p.100), s'ajoute pour certains minerais (or, étain, wolfram, cuivre), sous le même nom, un impôt de 15 p.100 du profit qui constitue plutôt une surtaxe sur les bénéfices.

Les redevances proportionnelles (royalties) perçues sur le brut indépendamment des résultats bénéficiaires ou déficitaires, présentant pour les Etats l'intérêt d'assurer des rentrées budgétaires relativement régulières, même pendant les périodes de dépression. Mais, du point de vue économique, elles ont un impact direct sur les teneurs-limites d'exploitabilité (cut-off grades) des gisements. En effet elles constituent en comptabilité une charge du compte d'exploitation et donc augmentent les coûts opérationnels. Relevant la teneur-limite, elles stérilisent des réserves minérales marginales et ont donc un effet contraire à l'objectif d'exploitation aussi complète que possible des gisements<sup>+</sup>.

Ce raisonnement est rarement entendu par les services fiscaux des Gouvernements, mais les services miniers doivent en avoir conscience. Dans cette direction, il est remarquable que la nouvelle législation fiscale de Zambie ait complètement aboli en 1970 toutes royalties et tout droit de sortie et fondé

---

+ Sur ce point, voir Mike FABER - The Fiscal Regime, Page 32  
(Some policy and Legal Issues affecting mining legislation and agreements in African Commonwealth countries) publiée par le Commonwealth secretariat.

le nouveau système entièrement sur la taxation des bénéfices. L'ancien système freinait l'exploitation des minerais des plus basses teneurs, empêchait le développement de mines qui auraient pu être profitables en éliminant les profits possibles et prélevait injustement une plus grande proportion des profits des mines les plus pauvres. Cet exemple zambien mérite d'être médité.

Cela dit, le système des redevances proportionnelles et royalties est à ce point entré dans les habitudes qu'il n'est pas question d'en suggérer l'abolition, mais les Gouvernements doivent être mis en garde contre des taux trop élevés, contraires à leur intérêt bien entendu, comme il en existe dans certains pays. Le taux à considérer est d'ailleurs la somme de toutes les taxes perçues sur le brut; le plus souvent, les droits de sorties et les taxes de transaction sont supprimés lorsqu'il existe un prélèvement à la source, c'est-à-dire à la mine. Mais on peut citer encore quelques cas où existent des prélèvements en cascade par des administrations différentes, et sur des assiettes différentes; outre la complication administrative et l'addition des frais de perception, le résultat est antiéconomique.

Examinons maintenant la taxation des bénéfices, rappelant qu'il s'agit pour le moment des bénéfices normaux d'une entreprise moyenne et non pas des profits exceptionnels dont il existe quelques exemples.

Une première remarque, souvent perdue de vue, consiste à rappeler qu'au delà de la distribution d'un dividende, il y a un prélèvement sur ce dividende (impôt sur le revenu des valeurs mobilières ou IRVM en français, withholding tax en anglais) et que ce qui intéresse l'investisseur, c'est ce qui lui parvient après tous les prélèvements. Il ne suffit donc pas de regarder le taux de l'impôt sur les bénéfices (income tax ou corporation tax).

Cet impôt se calcule sur un bénéfice taxable. Les codes anglophones définissent avec soin les amortissements financiers autorisés (capital expenditures allowances); ils comportent très généralement les frais d'acquisition du gisement et des renseignements s'y rapportant, les travaux de recherches et études de traitement, certains frais généraux antérieurs à l'entrée en production, les usines, la machinerie, les bâtiments et installations fixes, tout spécialement pour ces derniers dans la mesure où ils seront de valeur faible ou nulle à l'épuisement du gisement<sup>+</sup>. Cet amortissement financier se fait suivant deux méthodes, ou bien en fonction de la durée de vie probable du gisement, ou bien, après une tranche initiale plus importante, à un taux constant sur le solde décroissant (declining balance), ou sur la valeur initiale (straight line). Les textes en français sont beaucoup moins explicites sur cet aspect spécifiquement minier du calcul des amortissements financiers.

---

+ On reconnaît là, sans que le mot soit utilisé, une forme de "cost depletion allowance".

Dans les pays anglophones, les taux de l'income tax s'étagent de 35 p. 100 (Botswana) à 55 p. 100 (Ghana) avec de nombreux exemples à 45 p.100<sup>+</sup>. Mais il faut en outre tenir compte dans certains pays d'autres éléments :

- en Sierra-Leone de la surtaxe de 15 p.100, ce qui porte l'ensemble de l'impôt et sa surtaxe à 51,75 p.100.
- en Zambie de la mineral tax, qui est perçue sur le bénéfice taxable avant intervention de l'income tax, et dont le taux est de 51 p.100 pour le cuivre, de 20 p.100 pour le plomb et zinc, de 10 et 15 p.100 pour d'autres minéraux; le jeu successif d'un prélèvement de 51 p.100 puis 45 p.100 ne laisse finalement que 27 sur un produit net de 100; enfin sur le bénéfice distribué seront encore prélevés 20 p.100. Il s'agit là d'un exemple extrême.

Les withholding taxes sont fréquemment de 15 p.100 sur les dividendes (zéro en Ouganda, 55 p.100 au Ghana, 45 p.100 en Sierra-Leone, 20 p.100 en Zambie). Il existe également une withholding tax sur les intérêts versés à l'étranger; les taux sont souvent de 10 à 15 p.100 (Ouganda 20 p.100, mais Sierra-Leone 45 p.100 et Ghana 55 p.100); on voit mal pourquoi des pays qui ont besoin de capitaux aggravent la charge financière des emprunts. Plus intéressante est la solution nigérienne, qui, pour encourager les emprunts de longue durée, exonère de la taxe les emprunts à plus de dix ans (mais 45 p.100 en dessous). Au passage signalons une withholding tax de l'ordre de 20 p.100 sur les contrats de gestion, les licences d'utilisation de brevets, etc.

Dans les pays francophones, les mines sont taxées au taux général de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, soit entre 30 et 35 p.100 (sauf au Mali qui a un régime spécial pour les mines à 50 p.100); les taux sont 40 p.100 au Zaïre et au Burundi, 50 p.100 au Tchad. Il faut noter que les conventions minières et les conventions d'établissement permettent d'établir des régimes adaptés aux circonstances.

Certains pays ont établi un régime fiscal particulier pour certaines substances minérales particulières; ce régime cherche à simplifier le régime général en définissant un nombre limité d'impôts et taxes dus à l'exclusion de tous autres, ce que souvent apprécient les investisseurs.

En Mauritanie, des lois spéciales fixent un régime fiscal spécial pour les mines de fer (1959), de cuivre (1964) et d'uranium (1975); ces textes substituent à l'ensemble de la législation fiscale de droit commun les seuls trois impôts suivants : taxe d'apprentissage, droit de sortie (à l'exclusion de taxe minière) et impôt sur les bénéfices; le taux de ce dernier est de 50 p.100 pour le fer et 35 p.100 pour le cuivre; pour l'uranium une formule originale maintient le taux à 50 p.100 aussi longtemps que les immobilisations (actualisées) n'ont pas été remboursées, et 65 p.100 ensuite; le droit de sortie est un acompte sur l'impôt sur les bénéfices; il n'y a pas d'impôts sur les dividendes et les intérêts d'emprunt.

---

+ Trois pays, Kenya, Ouganda et Tanzanie ont un taux élevé, de l'ordre de 52 p.100 au lieu de 45 p.100, pour les compagnies non résidentes.

Le Niger (1968) et la Centrafrique (1968) ont également des lois fiscales spéciales pour les mines d'uranium, avec l'impôt sur les bénéfices à 40,5 p.100 (et réduction de moitié pendant cinq ans), avec un impôt sur le revenu (respectivement 13 p.100 et 15 p.100 sur les dividendes, rien sur les intérêts des emprunts); une redevance minière est prévue mais c'est un acompte non remboursable sur le montant de l'impôt sur les bénéfices. Dans les trois cas les sociétés sont autorisées à constituer une provision pour reconstitution de gisement.

Cette provision existe dans un grand nombre de législations francophones; le principe en est simple. Une proportion limitée du bénéfice taxable (inférieure à la moitié -quelquefois le tiers- de ce bénéfice, et inférieure à 15 p.100 -quelquefois 27,5 ou 10 p.100- du chiffre d'affaires) peut être constituée en provision au passif du bilan avant taxation; cette provision doit être réemployée en travaux miniers, et notamment en travaux de recherches, dans un délai déterminé, généralement 5 ans (quelquefois moins), faute de quoi elle est réintégrée au bénéfice et taxée comme telle. C'est là un encouragement notoire au réinvestissement local et notamment à la prolongation, au développement de l'activité minière dans le pays. Signalons que dans le même esprit certains pays (Côte d'Ivoire, Mali, Togo par exemple exonèrent sous certaines conditions les bénéfices réinvestis dans le pays).

Cette question du réinvestissement des bénéfices est délicate. Nous venons de voir des incitations au réinvestissement. Certains pays vont plus loin et obligent soit à réinvestir, soit à souscrire des bons d'un Fonds national d'Investissements dans une certaine proportion du bénéfice déclaré (Côte d'Ivoire, Gabon, Congo). Pour l'investisseur ces souscriptions forcées produisent le même effet qu'une aggravation du taux de l'impôt.

Pour compléter ce tableau sommaire de la fiscalité minière, il convient de mentionner les facilités et exonérations fiscales dont peuvent bénéficier les entreprises minières, en dehors des conventions d'établissement, quand elles sont agréées comme le permettent dans beaucoup de pays les lois sur les investissements. Ces facilités portent principalement sur l'importation des matériels, matériaux et matières premières et sur la taxation des bénéfices.

Il est de l'intérêt évident des pays neufs de favoriser l'importation de matériels et d'équipements, et de ne pas surcharger les coûts d'investissements en taxant ces matériels. C'est pourquoi beaucoup de pays prévoient une exonération (souvent totale) des matériels, matériaux, biens d'équipement indispensables à la réalisation du programme; cette exonération est quelquefois explicitement étendue aux pièces de rechange; elle est généralement accordée pour une durée limitée, par exemple 5 ans. Une exonération analogue totale ou partielle est prévue pour certaines matières premières ou produits détruits ou incorporés aux fabrications par les opérations industrielles; cette règle intéresse particulièrement les industries manufacturières, mais présente pour les mines de l'intérêt en ce qui concerne notamment les carburants et produits de flottation.

Il existe pour les bénéfices industriels et commerciaux une possibilité générale d'exonération pendant des premières années de production (pays francophones, Soudan, Nigéria, Ethiopie, Ghana); elle est souvent totale pendant cinq ans (partielle à Madagascar, 3 à 5 ans, et au Bénin, 5 ans, Niger, 3 à 10 ans,

Rwanda totale 5 ans puis partielle 2 ans). Dans certains pays (Cameroun, Congo) les amortissements différés sont portés en comptabilité et effectués pendant les trois années suivantes, ce qui prolonge la période d'exonération. Ces "vacances fiscales" présentent plus d'intérêt pour les industries manufacturières que pour les mines, dont souvent les premières années sont difficiles; elle peut également inciter à un écrémage des parties riches des gisements; enfin on a fait remarquer que cette règle n'est avantageuse que dans la mesure où une convention sur la double imposition avec l'Etat dont ressortit l'investisseur n'autorise pas cet Etat à prélever ce à quoi le pays en développement a renoncé.

Certains pays autorisent des amortissements accélérés (Bénin, Zambie, Maroc) ce qui est probablement une mesure préférable à l'exonération des bénéficiaires. Notons enfin une facilité appréciable spécialement minière, l'exonération de la redevance minière pendant 5 ans au Congo et au Cameroun, 3 à 10 ans au Niger, ou au Tchad la possibilité d'une taxe minière réduite.

Il n'est pas besoin de recourir au concept contestable de vente par l'Etat d'un minerai en place pour fournir une base légale à la spécificité de la fiscalité minière. La justification du droit des Etats à prélever des impôts sur les activités développées sous leur juridiction est tout simplement leur souveraineté; c'est en qualité de Puissance publique, ce que personne ne peut contester, que les Etats fixent la forme et le montant des contributions qu'ils peuvent lever.

Dans le cas de la mine, subsiste cependant un problème qui est mal résolu par les systèmes classiques de taxation. Il s'agit du partage de la rente minière. Celle-ci n'est pas un phénomène général, mais, comme toute rente, a un caractère différentiel. Il arrive en effet, dans un nombre limité de cas<sup>+</sup>, certaines mines se révèlent exceptionnellement rémunératrices, au prix d'ailleurs d'investissements énormes permettant de traiter d'immenses accumulations de minerai à basse teneur (et quelquefois pendant quelques années de cours exceptionnellement élevés). Il est normal que l'Etat prenne une part confortable de ces superbénéfices<sup>++</sup>. Cette question doit être traitée dans le cadre des conventions et contrats qui peuvent être conclus avec l'investisseur au moment du passage à l'exploitation (voir Chapitre 13 et 14). On peut citer dans certains de ces contrats miniers des formules intéressantes. Bien que l'on n'en connaisse pas le détail, au Botswana le contrat d'exploitation des pipes diamantifères prévoit des taux variables de royalties conduisant à assurer une juste rémunération de l'investissement, l'Etat s'appropriant le surplus<sup>+++</sup>. Plus simples sont les exemples que l'on peut trouver hors d'Afrique en Papouasie-Nouvelle-Guinée<sup>+++</sup>. Dans ce pays, au delà d'un royalty faible (1,5 p.100) et d'un impôt sur les bénéfices modéré (33 1/3 p.100

---

+ Le temps des "bonanzas" est du domaine du souvenir; et d'ailleurs, si grosse fussent-elles, elles étaient hors de proportion avec les investissements d'une mine importante.

++ Certains parlent de la "part du lion". Si l'on veut tondre quelquefois le mouton, il est préférable de ne pas l'inciter à aller paître ailleurs.

+++ Voir Mike FABER : The fiscal regime in Some Policy & Legal Issues affecting mining legislation & agreements in African Commonwealth countries pp. 33 & sq.

une taxe additionnelle de 70 p.100 sur les superbénéfices est perçue pour la tranche des bénéfices qui dépasse 15 p.100 du capital investi. Il s'y ajoute une taxe de 15 p.100 sur les dividendes.

Dès à présent, une formule analogue existe en Zambie (depuis 1970). Pour les nouvelles mines, lorsque le bénéfice net après impôt est sur une période de trois ans inférieur à 12 p.100 du capital, la remise de tout ou partie de la mineral tax qui est très lourde (voir ci-dessus) est possible.

Dans les pays francophones, un résultat analogue est obtenu au Sénégal pour une mine de phosphate non par voie fiscale, mais par le jeu des **statuts** d'une société où le Gouvernement participe : sur la tranche de bénéfices qui dépasse un certain niveau de rendement du capital investi, le partage se fait suivant les proportions 85 p.100/15 p.100 entre Etats et actionnaires privés.

On peut également citer la convention d'établissement des mines d'uranium du Gabon, dans sa forme révisée en 1976; d'une part la redevance minière (2 p.100) est supprimée lorsque le bénéfice taxable est inférieur à 15 p.100 du chiffre d'affaires, et en outre, ce bénéfice est taxé au taux normal (36 p.100) pour la tranche inférieure au quart de ce chiffre d'affaires et à un taux plus élevé (68 p.100) pour la tranche supérieure.

Pour conclure ce chapitre, répétons que la fiscalité minière est d'une importance primordiale dans la décision d'investissements; et les modalités que définit un pays sont la marque de sa volonté de collaborer avec des investisseurs (souvent étrangers) ou de la décourager. De nombreuses réflexions ont été consacrées à cette question, notamment dans les cercles des Nations Unies<sup>+</sup>.

Plutôt que d'établir des régimes d'exception, il est préférable de définir un régime général tenant compte des légitimes préoccupations des uns et des autres (quitte à l'aménager pour tenir compte des cas particuliers). Les promoteurs désirent d'une part une rémunération correcte de leurs efforts, et d'autre part une certaine sécurité (qui peut leur être garantie par les codes d'investissements ou par voie contractuelle); l'Etat est en droit d'exiger une participation substantielle aux résultats de l'entreprise. A cet effet les systèmes fiscaux ont évolué vers la taxation des bénéfices de préférence au produit brut (la taxation du brut subsiste dans la mesure où il assure des rentrées régulières). L'orientation moderne est d'avoir des taux différents pour la tranche de bénéfices que l'on peut qualifier de normale (rémunérant les capitaux investis et les risques acceptés) et la tranche de superbénéfices qui peut être le

---

+ Séminaire de Manille sur la législation et l'administration, 1969 - Groupe de travail sur la négociation et la rédaction des accords sur le développement minier, Buenos-Aires 1973 - Groupe de travail sur l'économie minière Ankara 1970 (voir J. CARMAN-Fiscality of mining enterprises; une traduction française de l'article de J. CARMAN a été publiée dans les annales de mines de France (décembre 1971) - Groupe de travail sur les accords de législations minières et des ressources minières, Gaborone 1978 (voir Dave STEVENS Taxation in the mining industry) - Voir aussi Mike FABER- The fiscal regime in some policy .... op.cit.

fait de gisements exceptionnels, ou de cours momentanément très élevés. Ainsi l'Etat peut profiter de ces coups heureux sans décourager l'opérateur.

Une autre préoccupation de l'Etat doit être l'incitation au réinvestissement dans le pays, ce que permettent certaines facilités fiscales. Dans le domaine strictement minier, la provision pour reconstitution de gisement associe l'Etat et opérateur dans la reconnaissance, le développement et la pérennité d'exploitation des gisements miniers.

Une bonne politique fiscale est l'élément déterminant d'une politique minière.

### CHAPITRE 13

#### CODES D'INVESTISSEMENTS ET CONVENTIONS D'ETABLISSEMENT

Après les codes miniers et les codes fiscaux, une étude des législations relatives aux mines serait incomplète sans un examen des lois sur les investissements. Les conditions offertes aux investisseurs et le régime fiscal jouent un rôle probablement plus décisif dans l'esprit d'un investisseur que le code minier lui-même.

Tous les pays francophones, d'Afrique (sauf la Guinée) ont des lois sur les investissements, souvent sous la forme d'un Code détaillé. Tous admettent, implicitement et plus souvent explicitement, les entreprises minières au régime des entreprises agréées ou conventionnées. Certes les règles édictées ne sont pas spécialement conçues pour celles-ci (sauf au Mali qui a inclus ces règles dans son Code minier et au Maroc où un dahir spécial traite la question), mais elles présentent un intérêt particulier en raison du caractère fortement capitalistique et du rendement différé de la mine; en outre son effet promoteur et multiplicateur justifie que l'Etat impose aux entrepreneurs miniers certaines obligations qui dépassent l'activité minière proprement dite.

Un code doit donc définir :

- d'une part les obligations de l'Etat, assurer la sécurité de l'entreprise et de son personnel et lui permettre de réaliser un profit raisonnable et la rassurer sur le sort de son investissement, et cela par des mesures d'encouragements à l'investissement et des mesures de protection de l'investissement;

---

+ Voir Dispositions législation et réglementation sur les Investissements - Voir aussi l'article sur les Codes d'Investissements dans les travaux du Séminaire de Manille sur la Législation et l'Administration minière (1969) - UN publication E 70 II F 12 et Annales des Mines de France, avril 1970, et Ph. KAHN Problèmes juridiques de l'investissement dans les pays de l'ancienne Afrique française, Journ. Droit intern. 1964 no.2 pp. 338-390; Voir également la collection des Codes des Etats africains, caraïbes et du Pacifique publiée par la Commission des Communautés européennes, Bruxelles, et Investissements Laws of the World compiled and classified by ICSID - Oceana publications, New York.

- d'autre part les obligations de l'investisseur, dont la principale est de réaliser dans les conditions prévues son investissement et la mise en production et à qui l'Etat peut demander certaines autres réalisations;
- enfin, au delà du profit raisonnable, et des impôts normalement prélevés par l'Etat, fixer les conditions du partage des profits exceptionnels qui peuvent apparaître (ce dernier point relève plus particulièrement des conventions d'établissement).

La plupart des Codes francophones comportent des dispositions générales applicables à toutes nouvelles entreprises, des dispositions plus avantageuses pour les entreprises "agrées" et enfin un régime spécial pour les investissements d'une importance exceptionnelle; ce dernier donne lieu à la Convention d'Etablissement (sauf au Maroc et à Madagascar).

Parmi les dispositions générales, on trouve :

- des garanties de non discrimination,
- la représentation au sein des groupements professionnels,
- des garanties de libre transfert, dans le cadre de la législation des changes, des dividendes, intérêts et principal des emprunts, du capital en cas de cessation d'activité, et très souvent d'une partie des salaires des employés expatriés,
- quelquefois d'indemnisation préalable en cas d'expropriation (mais cette question est généralement traitée ailleurs).

Les avantages aux entreprises agrées sont principalement d'ordre fiscale et ont été examinées au Chapitre 12.

La Convention d'Etablissement est un document complexe appelé à régir sur une longue période les relations entre l'Etat et l'entreprise; elle doit être équilibrée et comprend généralement :

- d'une part les garanties et facilités accordées par l'Etat,
- d'autre part les engagements que l'investisseur souscrit vis-à-vis de l'Etat dans les domaines très variés.

La liste des sujets énumérés par les Codes est assez semblable d'un pays à l'autre; en voici un aperçu :

a) de la part de l'Etat :

- stabilité de certaines conditions juridiques, économiques et financières, notamment dans le domaine fiscal, pour les transferts de fonds et la non discrimination dans le régime des sociétés,
- de la liberté de commercialisation des produits,
- liberté d'accès, de circulation, liberté de l'emploi, liberté d'approvisionnement,
- priorité d'attribution des devises,
- utilisation des installations existantes d'évacuation et embarquement, des ressources hydrauliques, électriques et autres, etc.

b) de la part de l'entreprise :

- conditions générales d'exploitation,
- programme minimal d'équipement et production,
- formation professionnelle, emploi des nationaux,
- utilisation préférentielle des ressources locales,
- réinvestissement dans le pays,
- participation au développement des infrastructures (communications, logements, éducation, équipement sociaux, etc.).

Ces listes sont indicatives et non énumératives et donnent une idée de la variété et la complexité des sujets, qui peuvent donner lieu à des conventions annexes.

Une fonction importante des Conventions d'Etablissement est de fixer un régime fiscal particulier adapté aux conditions du cas à traiter; ces conditions ne sont pas entièrement arbitraires, mais se placent dans le cadres des facilités et encouragements prévus par le Code fiscal et le Code des Investissements. Ce régime particulier, souvent plus simple que le régime général, est appelé à une certaine durée et doit donc être établi avec grand soin. Il va sans dire que la règle de non discrimination conduirait à proposer un régime analogue à une entreprise comparable qui se présenterait ultérieurement.

Tous les Codes étudiés, à l'exception du Code malgache et du Code marocain, permettent de "stabiliser le régime fiscal" et c'est là une pièce maîtresse. Le régime fiscal stabilisé garantit l'entreprise contre toute aggravation de la fiscalité directe ou indirecte pendant une période déterminée; ni l'assiette, ni le taux, ni les modes de recouvrement des impôts ne peuvent être modifiés dans un sens alourdissant les charges de l'entreprise; les modifications ultérieures du régime fiscal ne lui sont applicables que si elle en exprime le désir. Cette règle est un puissant encouragement à l'investissement puisque le promoteur peut faire avec sécurité ses calculs de rentabilité sans risquer de voir l'équilibre financier du projet bouleversé par des modifications inattendues. De son côté, l'Etat a pu en toute liberté fixer d'une part le régime général qui constitue le point de départ de la négociation et d'autre part les aménagements consentis compte tenu de l'intérêt qu'il porte à la réalisation d'un projet d'importance capitale pour son économie. En contrepartie, il peut imposer à l'entreprise des obligations de toute nature qui normalement ne lui incombent pas. Un tel régime, s'il est bien négocié, présente donc des avantages pour les deux parties.

La durée des conventions peut atteindre 15 à 25 ans; il y est quelquefois ajouté une période d'installation qui peut atteindre 5 ans. Ici, comme pour la durée des titres miniers d'exploitation, l'élément décisif est le temps nécessaire pour permettre dans des conditions normales l'amortissement financier des investissements.

Les durées qui viennent d'être indiquées peuvent paraître longues pour des engagements réciproques de pareille importance. On ne peut prévoir ce qui se passera dans quelques années; des ajustements des conventions seront certainement nécessaires. Il manque dans les conventions existantes une clause de réexamen

périodiques c'est là une question difficile, comme la plupart des problèmes soulevés en pratique par l'application de ces instruments juridiques d'un type nouveau que sont les contrats de développement minier.

C'est pour quoi la plupart des Codes<sup>+</sup> et les conventions prévoient une procédure d'arbitrage en cas de difficulté d'interprétation de la convention ou en vue de fixation de l'indemnisation pour non respect des engagements qu'elle comporte. Il est curieux de noter que cette clause d'arbitrage ne fait référence que dans trois pays (Bénin, Niger, Togo) à la Convention de 1965 de la Banque mondiale sur le Règlement des différends entre Etats et investisseur ressortissant d'un autre Etat, et au Centre pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI-ICSID) alors que nombreux sont ceux qui ont ratifié cette Convention.

Dans la plupart des pays de langue anglaise existent des textes relatifs aux investissements, mais ils ne présentent pas un caractère aussi systématique que dans les pays de langue française. Souvent ils ne sont pas applicables aux mines, et, le plus souvent, ils ne traitent qu'un aspect du problème; aucun ne créé un régime analogue aux conventions d'établissement des pays francophones, ce qui laisse un champ très libre aux contrats miniers, avec les avantages et les inconvénients que cela comporte (voir Chapitre 3).

Dans ces textes on trouve des dispositions analogues à celles que nous avons décrites précédemment, soit garanties de non discrimination, soit garanties de rapatriement de dividendes, soit vacances fiscales pour les premières années de production, soit exonération des droits d'entrée sur certains équipements, mais rarement l'ensemble.

On trouve également assez souvent soit dans les Constitutions, soit dans ces textes des garanties contre les expropriations injustifiées et le principe d'une juste indemnisation des expropriations et nationalisations.

## CHAPITRE 14

### CONTRATS ET CONVENTIONS

Dans un chapitre précédent (voir Chapitre 3), nous avons essayé de clarifier les relations entre la législation générale et les conventions et contrats miniers.

La théorie des contrats et conventions est très développée dans les pays à législations francophones. Rappelons que beaucoup d'entre elles stipulent qu'une convention peut être conclue au moment de l'institution du permis de recherches et d'autre part qu'à tout moment, dans le cadre d'un Code d'investissements, une Convention d'Etablissement peut être négociée. Ces Conventions,

---

+ Exceptions Burundi, Maroc, Tunisie, qui ont ratifié la convention de 1965, mais dont les Codes ne la mentionnent pas, et Rwanda.

d'établissement sont d'une importance particulière, car ce sont elles qui définissent les obligations de l'investisseur au delà de ce qu'exige la loi, mais aussi qui définissent les régimes fiscaux d'exception dans les limites permises par la loi.

La première convention est dite "convention minière"; son objet principal est de définir les obligations techniques particulières imposées au chercheur, notamment au stade de la recherche; les Codes miniers sont souvent assez imprécis sur leur contenu, cependant certains font allusion non seulement à la conduite des travaux, mais aussi au contrôle interne de l'entreprise (c'est-à-dire à sa structure financière), aux débouchés, au transport et à la transformation sur place des produits d'exploitation (Tchad, Gabon par exemple) et à l'emploi, la formation professionnelle et la recherche scientifique (Gabon).

La Convention d'établissement est un document beaucoup mieux défini; les Codes d'investissements en indiquent le contenu possible (voir Chapitre 13) et il en existe de nombreux exemples, tous publiés à la suite de leur approbation par une autorité législative. On prendra comme exemple une convention relative à l'exploitation, de l'uranium au Niger (1960); son objet est de "définir les conditions générales, économiques, juridiques, financières, fiscales et sociales" des activités de l'entreprise.

Les obligations générales portent sur un engagement de réaliser les équipements nécessaires à l'exploitation et la concentration chimique du minerai, sur un programme de développement de la production, sur la priorité d'emploi de personnel nigérien à égalité de qualification, sur la formation professionnelle, sur le respect des libertés syndicales, sur le logement du personnel, l'infrastructure médicale et scolaire et sur les loisirs.

Les garanties générales octroyées par le Niger portent sur la stabilité des conditions générales et la non discrimination.

Les dispositions juridiques portent sur la législation des sociétés et les diverses garanties offertes à l'entreprise (libre application des statuts, libre choix des actionnaires dans le cadre d'un accord spécial, libre choix des dirigeants, liberté de gestion).

Les dispositions financières portent sur les mouvements de capitaux dans le cadre de la législation des changes.

Les dispositions économiques énumèrent la liberté de choix des fournisseurs (sous réserve d'une priorité nigérienne à prix, délais et conditions équivalentes), la libre circulation des matériels, la liberté de passation et exécution des contrats sous réserve de vente aux conditions pratiquées dans le monde pour des produits analogues, la stabilisation du régime des personnes, l'exercice des droits fondamentaux de la personne. De son côté la société s'engage à respecter la législation du travail, qui n'est pas stabilisée.

Suivent des dispositions administratives relatives aux titres miniers et au régime des eaux et à la sécurité des personnes et des installations, dont le Gouvernement assure la responsabilité.

Les dispositions fiscales se réfèrent à un texte général sur la fiscalité des mines d'uranium et à un décret qui a octroyé la garantie de stabilité fiscale<sup>+</sup>, fixent les taux d'amortissement, autorisent la réévaluation des bilans en franchise d'impôts, autorisent, dans une certaine limite, l'imputation au bénéfice taxable des intérêts des emprunts, règlent les exonérations aux droits d'importation et définissent le régime fiscal des traitements du personnel.

La Convention est expressément révisable par avenant et d'un "commun accord". L'arbitrage est confié au CIRDI-ICSID et la durée fixée à vingt ans de production commerciale.

Cette énumération montre la variété des questions évoquées dans une Convention d'établissement. La plupart des conventions francophones récentes suivent plus ou moins ce modèle; les plus anciennes sont les plus complexes en raison du caractère moins élaboré des Codes à l'époque de leur rédaction.

La situation est différente dans les pays anglophones<sup>++</sup> du fait d'une approche moins systématique du problème des investissements (voir Chapitre 13). En ce qui concerne la législation minière, on a vu (Chapitre 7), que de nombreuses législations rédigées en anglais mentionnent une "special exclusive prospecting licence" (Sierra-Leone, Nigéria, Kénya, Ouganda, Swaziland, etc) pour laquelle elles ne donnent aucune indication. Les modalités de ces licences sont donc définies cas par cas et par les accords mêmes qui instituent; ils portent effet même dans la mesure où leurs termes sont incompatibles avec des dispositions de portée générale. Il s'agit vraiment d'une législation d'exception.

Le Sierra-Leone a fait usage extensif de cette facilité et ce sont les contrats miniers (et non des actes gouvernementaux unilatéraux) qui donnent naissance à ces titres miniers; ces contrats deviennent donc de petits codes miniers ad hoc applicables à un seul titre minier. Peuvent être cités les contrats de mines de fer, de diamants, de bauxite<sup>++</sup>, de rutile. Ces contrats définissent également des régimes fiscaux particuliers (avec une période de "vacances fiscales", un étalement des amortissements différés au delà de cette période, une exonération de la withholding tax, mais aucune exemption de droits d'entrée sur le matériel); une tendance semble être à une simplification du régime; dans certains cas, les royalties, non déductibles du bénéfice taxable,

---

+ On otera que c'est un décret, acte de Puissance publique, et non la Convention qui assure la stabilisation fiscale; cette solution juridiquement parfaite, n'est pas toujours suivie.

++ On trouvera des analyses de ces contrats dans le remarquable travail du Commonwealth Secretariat: The legislative framework agreements and financial impositions affecting the Mining Industries in African mining countries. Londres 1975.

+++ Macbul RAHIM - A comparative analysis of the renegotiation of Sierra-Leone bauxite agreements - Workshop on mining legislations... Gaborone, Oct. 1978.

sont considérées comme un acompte sur l'impôt et un plafond est fixé à l'ensemble des prélèvements miniers (50 p.100 pour le rutile, 60 p.100 pour le fer, 70 p.100 pour les diamants).

La plupart de ces contrats en anglais comportent des prises de participation de l'Etat dans le capital des entreprises exploitantes. Bien qu'il ne s'agisse à proprement parler de législations minières, il est intéressant de noter certaines indications.

Le Sierra-Leone et le Ghana ont exprimé leur volonté de contrôle interne des sociétés par l'Etat<sup>+</sup>. Pour une exploitation de rutile, le Sierra-Leone s'est contenté d'une option sur 47 p.100 des actions (1975); mais il était entré pour 51 p.100 dans la production de diamants (1970) en souscrivant en espèces au capital d'une joint venture et même participant aux avances d'actionnaires à celle-ci. Au Ghana, deux joint ventures ont été organisées en 1972 pour l'or et pour le diamant sur la base 55 p.100/45 p.100 avec compensation aux anciens exploitants calculée d'après la valeur comptable de l'entreprise de (book value). Dans tous ces cas, la direction a été confiée aux anciens exploitants.

Au Kenya, la participation s'opère par le truchement de l'Industrial and Commercial Development Corporation et n'apporte pas de dérogation à la législation minière, ce qui est certainement la solution la plus satisfaisante pour l'esprit. Les prises de participation de la Zambie dans les activités cuprifères du Copper Belt (1969-70) ont donné lieu à des arrangements complexes. Notons seulement que l'indemnisation, calculée sur la valeur comptable, est assurée par des bons à intérêt étalés sur 8 et 12 ans, et que des contrats de direction et de conseil ont été confiés aux anciens exploitants, mais le Gouvernement s'est réservé le monopole de la commercialisation du métal et a créé une société spéciale à cet effet.

Au Botswana, c'est dès l'origine que les contrats de développement minier ont été conclus pour de gros projets concernant l'un des pipes diamantifères et l'autre un gisement de cuivre et nickel. Dans les deux cas, les contrats ont dû être révisés ultérieurement. Tous deux contiennent des clauses fiscales.

Pour le diamant la participation est passée des 15 p.100 originels (actions gratuites) à 50 p.100 en 1975 et il est estimé que l'ensemble des revenus provenant des royalties, impôts et dividendes pourrait être de l'ordre des deux-tiers des bénéfices.

Il n'en a pas été de même pour le projet cuivre-nickel<sup>†</sup> qui laissait espérer lui aussi des rentrées confortables; en 1978, après quatre années de production, le Gouvernement n'avait touché que le minimum garanti de la royalty et les.

---

+ On trouvera le texte de la déclaration de politique du Sierra-Leone dans la brochure déjà citée du Secrétariat du Commonwealth "Some policy and legal issues..."

++ Robert M. DEAN - The Selebi-Phikwe project in Botswana - Workshop on mining legislations .... - Gaborone, Oct. 1978.

promoteurs durent faire d'énormes compléments d'investissement. A cette occasion, la royalty (qui était de 7,5 p.100 avec un minimum fixé en monnaie locale) a été ramenée à 3 p.100. Les contrats d'origine sont très complexes (un contrat principal et 42 contrats subsidiaires). Il est intéressant de noter que ce master-agreement aborde un certain nombre des points que nous avons vus dans les documents comparables français, notamment :

- obligations de réaliser des programmes (le Gouvernement s'était réservé la responsabilité des infrastructures; et les promoteurs ont dû apporter des moyens supplémentaires);
- limitation des activités possibles des promoteurs et responsabilité de conduite des opérations;
- préférence aux matériels, produits et services nationaux;
- représentation du Gouvernement aux Conseils des entreprises et des sociétés de service (utilities);
- assurances relatives aux opérations financières, etc.

Il est à noter que tous les contrats auxquels il a été fait allusion ici comportent une clause d'arbitrage, souvent avec référence à la procédure CIRDI-ICSID.

Dans les territoires francophones, des participations minoritaires existaient d'origine dans un certain nombre de sociétés; dans certains cas, une représentation de l'Etat au Conseil d'Administration était même assurée en l'absence d'une participation. Au cours de la décennie 1970, une volonté de participation accrue ou de contrôle total s'est manifestée dans certains pays. On peut signaler en 1974 une prise de participation de 10 p.100 de l'Etat gabonais dans l'exploitation de manganèse de ce pays; et, la même année, une augmentation de 3 p.100 à 50 p.100 de la participation du Sénégal dans l'exploitation de ses phosphates; au Togo, en 1972 une augmentation par étapes de la participation à l'exploitation des phosphates avait été planifiée. En ce qui concerne les phosphates, il convient de signaler la situation créée en 1973 par le quadruplement du prix : Les deux compagnies phosphatières ont versé à leurs gouvernements respectifs une contribution exceptionnelle épongeant le surplus; on a signalé précédemment la clause introduite dans les statuts de la société sénégalaise à la suite de cette situation. En 1974 le Gouvernement togolais décidera de prendre le contrôle complet de l'entreprise. C'est la même année que la Mauritanie a nationalisé sa mine de fer.

Dans tous les cas (participation ou nationalisation) les actionnaires ont été indemnisés.

Il sort du domaine de rapport de discuter le contenu des contrats miniers en dehors des clauses relatives soit à la législation minière, soit à la fiscalité minière. Or ces accords peuvent prendre des formes extrêmement variées; outre la participation au capital, qui vient d'être sommairement évoquée, on peut mentionner des contrats de conseil, ou même de gestion, des contrats de partage de production, des contrats de service, des contrats de travail ou d'entreprise; des études ont été consacrées à ces questions.

---

+ Voir notamment David M. SMITH & Louis T. WELLS Jr. - Mineral agreements in developing countries, structure and substance - Am. Journal of international Law 69 no. 3 1975 - et Stephen ZORN - New developments in Third World mining agreements - Natural Resources Forum 1977 - Voir aussi les travaux des séminaires de Buenos-Aires (1973) et de Gaborone (1972) déjà signalés.

## CHAPITRE 15

### EVALUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE DES LEGISLATIONS MINIERES

La politique minière est un secteur de la politique économique et sociale, et dans certains pays, un secteur important. La législation applicable aux mines (code minier, lois sur les investissements, lois fiscales) doit fournir aux Gouvernements les moyens d'exercer efficacement cette politique minière.

Une première question est de savoir si la législation minière permet de placer le développement minier dans le cadre des objectifs généraux de développement économique. Ces objectifs sont généralement exprimés dans un Plan de développement économique et social; bien entendu, ce Plan doit tenir compte des potentialités minières du pays (intérêt de favoriser les prospections, priorités à donner au développement de telle région, à l'équipement de tel gisement ou à la production de tel minerai, etc...).

- La très grande majorité des législations ne fait pas de la recherche et de l'exploitation des mines ou monopole d'Etat, mais fixe un cadre aux activités minières privées et aux activités d'économie mixte, sous le contrôle de l'Etat.

- Toutes les législations minières laissent au Gouvernement le choix du titulaire du premier titre minier. Ce pouvoir discrétionnaire permet donc d'orienter la recherche dans le sens désiré et d'éliminer les candidats indésirables; en outre la plupart des législations prévoient la possibilité d'imposer à la recherche des conditions particulières, soit sous forme autoritaire, soit par le moyen d'une convention minière.

- La plupart des législations habilite le Gouvernement à procéder à toutes opérations minières, soit directement par ses services, soit, mieux, par des organismes spécialisés d'Etat, soit en collaboration sous diverses formes avec des entreprises privées. Les entreprises conjointes et, le plus souvent, les entreprises d'Etat sont régies par les règles du Code minier.

- Les titres miniers ne peuvent être gardés oisifs; des obligations de travaux et le respect de programmes agréés sont imposés; les départements des mines exercent un contrôle soit par les documents périodiques qui leur sont adressés, soit par des inspections sur le terrain. Ce contrôle est trop souvent technique (sur ce point, il convient de noter que la tradition des pays francophones confère aux Services des Mines des attributions et pouvoirs beaucoup plus étendus, notamment dans le domaine social et économique, que n'en ont les Mining Commissionners et les Chief Inspectors of Mines).

- L'Administration a le pouvoir de veiller au respect des engagements pris et peut prendre des sanctions allant jusqu'au non-renouvellement ou même au retrait du titre minier.

Cette énumération montre que le Gouvernement et son Administration disposent de moyens d'orientation et de contrôle importants. Ces moyens sont particulièrement efficaces, au niveau de la recherche. Lors de passage à l'exploitation interviennent d'autres éléments. S'il s'agit d'entreprises moyennes, il n'y a pas de problèmes sérieux et le droit commun suffit à les régler.

Lorsqu'il s'agit d'entreprises de dimensions importantes, aux moyens du Code minier s'ajoutent les moyens provenant du régime des investissements. Lorsque ce régime est suffisamment élaboré, ce qui est le cas dans de nombreux pays d'Afrique, il offre un cadre qui complète le code minier en permettant de prendre en compte un certain nombre de facteurs. Le bénéfice de ce régime est accordé discrétionnairement, et ce faisant, le Gouvernement prend en compte la mesure où le projet prend place dans le Plan, des emplois nouveaux les régions, nouvelles ouvertes, les effets multiplicateurs etc.

S'il s'agit d'un projet minier d'importance exceptionnelle, des conventions d'établissement prévues par les codes d'investissements, ou des contrats miniers règlent de nombreuses questions qui ne sont pas du domaine strict du code minier (formation professionnelle, emploi des nationaux, utilisation des ressources locales, infrastructures, équipements sociaux et culturels).

C'est à ce moment que le Gouvernement peut décider avec le moins de risques de participer au capital et à la gestion de l'entreprise. Rappelons que quelques codes miniers modernes prévoient qu'au moment de l'institution du premier titre minier, une option peut être donnée au Gouvernement de prendre ultérieurement une telle participation.

Dans le chapitre sur la fiscalité, ce rapport a insisté sur la distinction entre la fiscalité générale, qui constitue la règle commune, et la fiscalité d'exception, réglée par les conventions. La fiscalité générale doit être conçue de façon à ne pas encourager l'écrémage (ou empêcher l'exploitation de gisements marginaux) et d'autre part à permettre une participation accrue de l'Etat aux bénéfices exceptionnels (tout en tenant compte de l'alternance des bonnes et mauvaises années). Sur ce point des améliorations sont possibles à beaucoup de régimes fiscaux en vigueur.

La fiscalité d'exception résulte des contrats et conventions miniers. Dans la mesure où elle est adaptée à chaque cas particulier, elle échappe à la législation minière stricto sensu.

On peut certes se poser des questions sur les avantages et inconvénients économiques et financiers d'un certain nombre de mesures découlant des lois sur les investissements et des contrats et conventions conclus dans leur cadre. A ces questions, il n'est pas possible de donner de réponse générale.

Compte tenu du fait que ces régimes financiers et fiscaux sont octroyés ~~coût par coût~~ par les Gouvernements, c'est chaque situation individuelle qui doit être analysée pour apporter une réponse.

De ce tour d'horizon on peut tirer la conclusion que dans l'ensemble les législations applicables aux mines donnent aux Gouvernements les moyens d'orienter et contrôler les activités minières, dans le cadre de leurs Plans de développement économique et social. Dans le détail, certes des aménagements sont désirables et ne peuvent être étudiés que pays par pays. On notera que les législations récentes sont en progrès sur les textes plus anciens qui n'étaient pas toujours inspirés par les mêmes préoccupations.

## CHAPITRE 16

## CONCLUSIONS ET SUGGESTIONS

Dès ses premières lignes, ce rapport rappelait qu'une législation des mines (code minier, code d'investissements et code fiscal) est l'expression d'une politique minière; il n'est donc pas possible de présenter un modèle de Code minier recommandable à tous; dans chaque pays, ce Code doit être adapté aux objectifs que se fixent l'opinion publique et le Gouvernement.

Lorsqu'un monopole d'Etat existe sur la mise en valeur du sous-sol, les relations de l'Etat avec d'éventuels opérateurs sont des relations de principal à contracteur ou prestataire de service ou d'association avec eux. Mais, dans la très grande majorité des cas, les Gouvernements ont reconnu la nécessité de recourir, pour la découverte et la mise en valeur des ressources minérales, à des opérateurs privés, nationaux ou étrangers, qui disposent des moyens humains, techniques et financiers pour ce faire.

L'Etat, dans ses prérogatives de Puissance publique, a d'abord le devoir de définir un cadre législatif et réglementaire à ces activités et d'assurer le respect par tous d'une loi applicable à tous. Mais cette conception traditionnelle doit être complétée. L'évolution des idées depuis une ou deux décennies a conduit à concevoir différemment les partages des responsabilités et le partage du fruit de ces activités. D'où la nécessité d'introduire dans la loi générale des modalités d'orientation des activités minières et des formules fiscales différentes des formules passées (partage de la rente minière). Une conséquence en est l'établissement d'un contrôle accru de l'Etat : au contrôle administratif et technique ancien doit s'ajouter un contrôle économique et financier efficace.

Normalement, l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire (lois et décrets, laws and regulations) doit suffire lorsqu'il s'agit d'entreprises de dimensions moyennes ou même modestes; il se révèle insuffisant quand on a affaire à des entreprises susceptibles d'avoir un impact majeur sur le développement économique du pays. Dans ces cas des arrangements complémentaires particuliers peuvent être nécessaires. Une bonne règle est de prévoir explicitement la possibilité et l'extension dans les textes généraux, et d'éviter ainsi ces arrangements purement contractuels, substitués entièrement à la loi générale, dont le premier effet est de créer une enclave juridique et économique, alors que les entreprises, quelles qu'elles soient, doivent s'incorporer au tissu économique du pays. Ces arrangements doivent donc jouer par dérogation et aménagement des règles générales dans un cadre préétabli.

Mais les opérateurs privés n'acceptent de venir courir les risques miniers, engager leurs moyens techniques et immobiliser des fonds importants que dans la mesure où ils ont la garantie, en cas de découverte heureuse, de pouvoir rémunérer leur effort et récupérer le capital risqué. De là résulte la nécessité de leur offrir certaines incitations et certaines facilités et de leur donner certaines garanties. Celles-ci résultent à la fois des clauses du Code minier et du Code fiscal, mais elles peuvent être complétées par des conventions minières et conventions d'établissement passées suivant les règles des Codes minier et d'investissements.

Revenons maintenant aux phases successives du développement minier et essayons à la lumière des chapitres précédents, d'attirer l'attention sur celles des mesures tirées de l'expérience d'un pays ou d'un autre qui paraissent de nature à répondre aux objectifs généraux que l'on vient de rappeler.

La première remarque portera sur l'affirmation de principe que l'Etat détient des droits éminents sur les ressources minérales. Plusieurs formules ont été succinctement rappelées; une formulation heureuse pourrait être :

- pour des pays francophones : "les ressources minérales appartiennent à la Nation et constituent un domaine public particulier régi par les dispositions du Code minier";
- pour les pays anglophones, une formule généralement employée est "all rights of ownership in, of searching, for, mining and disposing of, minerals are vested in the President (or State, or Government) on behalf of the Republic" et l'on pourrait ajouter "and governed by the present Mining Act and the relevant laws";

Cette formule devrait être complétée par une référence explicite non seulement aux eaux territoriales, mais aussi au plateau continental (en attendant que la Conférence sur le Droit de la Mer ait donné force de loi internationale à la notion de Zone économique).

En ce qui concerne les activités minières de l'Etat, on a noté que les législations francophones sont explicites. On peut retenir les points suivants:

- utilité d'habiliter expressément l'Etat à procéder à toutes les opérations minières par le moyen de ses services publics, ou, mieux par ses institutions spécialisées; mais aussi de placer ces activités dans le cadre des règles posées par la loi minière, et notamment sous le couvert de titres miniers régulièrement institués;
- intérêt de prévoir, dès le début des recherches, un droit d'option de l'Etat à la souscription d'une partie du capital de l'éventuelle future société d'exploitation.

En ce qui concerne les contrats miniers, l'importance a été soulignée de toujours les subordonner à des actes de la Puissance publique, qui agit en sa qualité de pouvoir concédant.

Dans les législations francophones, existe une certaine duplication entre la "convention minière" (conclue au moment de l'institution du titre de recherches) et la "convention d'établissement" (qui relève du code des investissements, et peut être conclue à tout moment pour un projet important, mais prend normalement place au moment où est nécessaire la forte augmentation de capital qui permettra de passer à l'exploitation. Il serait désirable que la convention minière préfigure en ce que pourra être éventuellement plus tard la convention d'établissement.

---

+ Tous les droits de propriété, de recherche, d'exploitation et de disposition des minéraux sont assignés au Président (ou à l'Etat, ou au Gouvernement) pour compte de la République. Et régis par le présent Code et les lois applicables.

Le principe de la sélection discrétionnaire des candidats par le Gouvernement lors de la demande du premier titre minier est une règle cardinale maintenant généralement admise<sup>+</sup>. Mais la garantie de continuité des droits du titulaire, de ses droits à renouvellement et à transformation en titre d'exploitation n'est pas explicitée clairement par tous les codes; un énoncé des conditions entraînant ce droit est nécessaire pour engager les entrepreneurs à s'intéresser à la mine.

Parmi les critères du choix, les capacités techniques sont aussi importantes que les capacités financières; les législations qui ne les mentionnent pas doivent être complétées.

La question de la nationalité des opérateurs miniers doit être traitée clairement par les textes généraux, avec, bien entendu, des possibilités de dérogations pour tenir compte de cas particuliers. Une suggestion à examiner vient de la solution du Botswana : dans la mesure où l'on veut favoriser la prospection et la recherche on peut se contenter d'exiger pour les étrangers l'élection d'un domicile et la désignation d'un représentant responsable dans le pays, mais ensuite, pour l'exploitation exiger la formation d'une société de droit, national, avec siège et comptabilité dans le pays-hôte.

Il est utile également que le chercheur sache dès le début quelles conditions lui seront imposées plus tard en ce qui concerne la participation des secteurs privés ou publics nationaux.

L'attention peut enfin être attirée sur la déclaration obligatoire, à peine de nullité, d'un certain nombre de conventions qui transfèrent certains droits sur le titre minier ou sa production. Quant au transfert du titre lui-même, il doit toujours être soumis à autorisation préalable.

Sur la classification des minerais et des gisements, dès qu'un pays présente des possibilités pétrolifères, il est normal que soit édicté un code spécial des hydrocarbures; cependant il est recommandable qu'un "tronc commun" existe entre le code minier et le code des hydrocarbures afin d'éviter des définitions ou des règles générales différentes dans les deux documents.

La distinction entre gisements miniers et gisements de matériaux (ce que les francophones appellent "mines" et "carrières") est généralement reconnue. Il pourrait y avoir intérêt (ce qui n'est fait que par quelques pays) à pousser la distinction plus loin et à séparer les matériaux de construction, empierrement et amendement des terres d'un côté, et matériaux à usage industriel de l'autre (y compris les calcaires à ciment), car ces derniers jouent un rôle dans le développement économique du pays. À ces derniers peut être appliqué un régime analogue au régime minier, mais cependant plus léger.

Le mode de définition est plus aisé si la règle générale est le régime minier et qu'en sont sorties certaines catégories de produits soumis à des régimes moins contraignants, que le système inverse.

---

+ Le système des claims et locations fait exception à cette règle; et c'est une raison supplémentaire de le supprimer.

Certains minéraux au contraire peuvent être soumis à des régimes plus contraignants (radioactifs, minerais précieux, diamants, etc.); ces régimes doivent autant que possible se placer dans le cadre du régime général.

A côté du classement par nature du minéral, des classements par mode de gisement (alluvions, filons etc) et par mode d'exploitation (dragues, etc) sont des souvenirs d'usages archaïques qui n'ont plus leurs raisons d'être. Chapitre 6, 7 et 8 - La succession des phases de reconnaissance d'un gisement à partir de simples données géolo-scientifiques n'est pas toujours bien reflétée dans la succession des autorisations et titres miniers ;

S'il existe déjà des indications assez précises (affleurements par exemple), on peut passer directement au permis de recherches (prospecting licence) à caractère exclusif, mais il peut être utile (et cela manque dans nombre de législations) de laisser le chercheur procéder auparavant à une "reconnaissance" et à un examen superficiel des lieux pendant un temps limité et sans exclusivité afin de mieux situer le permis de recherches à demander; dans ce cas l'autorisation de prospection est utile. Cette phase temporaire, qui n'ouvre aucun droit, manque dans beaucoup de législations. Notons qu'elle semble trop longue dans les législations francophones où elle existe; quant au "prospecting right" ou "permit" de beaucoup de législations anglophones, il ne répond pas exactement à la même préoccupation, car le plus souvent, il conduit automatiquement au claim.

Si au contraire existent de simples présomptions d'intérêt minier, mais que des travaux sont nécessaires, un titre minier de recherches sur une grande surface est justifiée. Le système des permis A des pays francophones répond à ce souci, de même que la "prospecting licence" de Zambie; chez les autres pays anglophones, il semble que les "special exclusive prospecting licence" permettent de traiter la question, mais les textes sont trop imprécis à leur sujet et il y aurait intérêt à leur définir un cadre, dans la ligne zambienne.

Le régime des permis de recherches (exclusive prospecting licences) est généralement assez bien défini par les législations. Attirons cependant l'attention sur la durée notoirement trop courte de chaque période (un an) dans beaucoup de pays.

Une question se pose : l'exclusivité doit-elle jouer à l'égard de toutes substances minérales ? Les permis sont le plus souvent institués pour des minéraux déterminés, avec possibilité d'extension en cas de découverte. Les pays francophones très généralement n'excluent pas la possibilité de permis se recouvrant, mais valables pour des substances différentes; bien qu'en pratique ce cas se présente rarement, il semble que cette souplesse est utile, l'Administration veillant à éviter la superposition de titres valables pour substances susceptibles de se trouver dans les mêmes gisements. On notera la solution gambienne : la prospecting licence admet la superposition, mais elle est interdite pour l'exploration licence (qui est l'équivalent de l'EPL des autres pays anglophones).

On notera enfin l'utilité de prévoir la possibilité de fermer ou réserver des zones pour des motifs d'intérêt général ou d'ordre public.

Sur les titres d'exploitation, on peut faire les remarques suivantes : il subsiste encore dans beaucoup de législations des titres d'exploitation de durée excessive. Une durée suffisante doit permettre l'amortissement de l'ensemble des dépenses engagées; il suffit pour cela que la durée maximale d'un titre

d'exploitation soit de l'ordre de 20 à 25 ans, peut-être 30 si l'on tient compte du temps nécessaire pour la construction des infrastructures, le montage de l'équipement et la montée en production, y compris les inévitables maladies de jeunesse des installations complexes.

Les législations francophones comportent presque toutes un permis d'exploitation de durée assez courte, renouvelable jusqu'à 20 ans, et d'autre part une concession de durée plus longue; les plus récentes ont d'ailleurs ramené la concession à des durées de 25 et 30 ans alors que les anciennes ont encore 50 et 75 ans. Mais on peut se demander s'il est utile de conserver ces deux titres; un seul permis d'exploitation, dont la durée pourrait être adaptée dans une limite maximale aux réserves connues du gisement, éventuellement en plusieurs périodes successives, et avec possibilité de prolongation si nécessaire, paraît être une formule plus simple et plus souple. C'est dans cette voie que se sont engagés les codes du Mali (1970) et de Mauritanie (1977).

Enfin l'exploitation par claims doit disparaître, ce qui ne veut pas dire que le petit mineur soit systématiquement écarté. Il a un rôle à jouer et les études sur les régimes miniers ont tendance à l'oublier et à examiner les seuls très gros projets. Mais le petit mineur doit opérer sous le régime général des titres de recherches et d'exploitation défini par les lois minières.

Pour le cas où il n'aurait pas les moyens estimés nécessaires pour procéder aux travaux d'évaluation et d'exploitation, il est utile d'organiser un enregistrement des déclarations de découvertes lui permettant de recevoir plus tard une rémunération en cas de mise en valeur par un autre mineur.

La plupart des lois et règlements miniers définissent clairement les droits et devoirs des titulaires de titres miniers; limitons nous à trois remarques :

- A tout moment, mais tout spécialement pendant les recherches, obligation de conserver les échantillons et carottes en vue d'études ultérieures;
- Obligation à quiconque (même non mineur) de déclarer au Service géologique toute excavation ou sondage susceptible d'apporter d'utiles informations géologiques.

Les titulaires ne peuvent laisser leurs titres oisifs. Cependant l'autorisation peut être donnée de suspendre ou restreindre la production pour des raisons liées à l'évolution du marché. Mais le problème le plus difficile est celui des titres miniers et gisements conservés "en porte-feuille". Il doit être traité cas par cas en fonction des intérêts de développement économique et social du pays; notons la solution de certains pays francophones qui apprécient l'activité non pas titre par titre, mais par blocs ou par région; on peut noter aussi pour lutter contre l'accaparement la limitation de la surface détenue en titres d'exploitation.

Dans le domaine fiscal, une distinction doit être faite entre la législation de droit commun et législation d'exception.

Il y a peu à dire des droits administratifs (administrative fees), si ce n'est de souligner que des redevances superficielles (rents) croissantes avec le temps (et quelquefois avec la surface détenue comme c'est le cas au Burundi) sont de nature à dissuader l'accaparement.

L'effet de l'ensemble des redevances assises sur la production est d'augmenter la teneur de coupure des minerais; elles doivent donc rester dans des limites raisonnables; il est préférable d'éviter les perceptions en cascade (notamment redevance proportionnelle (royalty) et droit de sortie). A ce sujet les taux

indexés sur le prix du minerai risquent de conduire à des pourcentages excessifs notamment en périodes inflationnistes. A noter que des tarifs différentiels peuvent constituer des incitatifs à la valorisation dans le pays.

Le taux de l'impôt sur les bénéfices (B.I.C., Corporation ou income tax) est le plus souvent le taux général des entreprises industrielles; quelquefois existe un taux spécial pour les industries extractives. Dans les deux cas, il est recommandable (et rarement pratiqué) d'avoir un taux variable, qui d'une part, permette une rémunération raisonnable, de l'investissement et, d'autre part, réserve à l'Etat une part importante des superbénéfices lorsqu'il s'en présente. Une formule est un impôt à un certain taux et une surtaxe minière sur une seconde tranche du bénéfice taxable; la première tranche peut être fixée en fonction du rapport du bénéfice, soit au capital investi, soit au chiffre d'affaires, soit de toute autre manière. Ces indications n'ont pas d'autre prétention que de suggérer des voies à explorer.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas d'un impôt spécialement minier, il ne faut pas oublier les impôts sur les dividendes et intérêts (impôt sur le revenu des valeurs mobilières ou IRVM ou withholding tax). Sur les dividendes un prélèvement excessif diminue l'attrait d'un investissement. Mais on voudrait surtout attirer l'attention sur les intérêts versés aux organismes prêteurs; le prélèvement surcharge directement le coût des investissements, ce qui n'est pas avantageux pour le pays-hôte; il ne se justifie que s'il s'agit d'avances d'actionnaires et le taux pourrait être le même que pour les dividendes.

Il peut être utile d'attirer l'attention des pays qui ne l'ont pas sur la provision pour reconstitution de gisement ou P.R.G., qui constitue une incitation puissante au réinvestissement des bénéfices dans le pays, et spécialement dans les activités minières, ce qui conduit à une meilleure connaissance et une plus complète utilisation des ressources du sous-sol. A ce sujet, en ce qui concerne les réinvestissements dans l'économie locale, les incitations fiscales sont mieux reçues que les réinvestissements forcés, qui sont simplement considérés le plus souvent comme des augmentations du taux de l'impôt sur les bénéfices.

Certains facilités fiscales ou douanières relèvent de la fiscalité d'exception mais les mines, même moyennes, y ont aisément accès, dans les pays francophones, par le biais des "entreprises agréées". Il s'agit notamment de l'exonération du matériel technique importé, de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant les premières années de production, ou d'amortissements accélérés. Des facilités analogues existent dans certains pays anglophones, mais le plus souvent par le biais des contrats miniers, et donc pour des projets importants.

Les pays francophones ont en général approché de façon systématique la législation des investissements. La classification des avantages qu'ils offrent en garanties générales à tous investisseurs, en régime des entreprises agréées et en régime des sociétés conventionnées peut être donnée en modèle.

La question des contrats et conventions est complexe par nature puisque ces documents règlent des cas particuliers. Ce rapport n'a fait que mentionner contrats de participation.

Les conventions d'établissement des régimes francophones offrent un cadre général qui a fait ses preuves pour définir les obligations particulières de l'investisseur, les garanties qui lui sont offertes par le Gouvernement, et les

déroptions et aménagements au régime fiscal général; l'une des principales caractéristiques de ce régime fiscal est la garantie de stabilité fiscale, qui est octroyée par la convention, mais est prévue par la législation générale; cette garantie permet à l'investisseur de faire des calculs de rentabilité et donc de prendre des engagements en meilleure connaissance de cause. S'il n'existe rien de comparable dans nombre de pays anglophones, en pratique une garantie de stabilité résulte de l'existence même d'un mining agreement avec ses clauses fiscales qui, en principe, lient les deux parties; on y retrouve d'ailleurs des facilités fiscales assez analogues à ce qui existe en pays de langue française.

Ces contrats et conventions sont généralement renégociables d'accord parties, ce qui leur donne un caractère nettement synallagmatique.

Les contrats et conventions comportent toujours une clause d'arbitrage (et quelquefois de conciliation et d'arbitrage) dont, bien entendu, la compétence est limitée aux difficultés d'interprétation et aux différends pouvant naître du texte contractuel lui-même, et non du Code minier, dont le contentieux dépend des tribunaux. Il serait recommandable de recourir le plus possible à la procédure d'arbitrage de la Banque mondiale (CIRDI-OCSID).

Avant de terminer ce rapport, il est utile d'en souligner le caractère provisoire. Dans l'Avant-Propos, on a attiré l'attention sur les difficultés de la documentation et les participants à la Conférence sont instamment priés de compléter et mettre à jour les documents. En outre de mauvaises interprétations sont toujours possibles et le rapporteur recevra avec reconnaissance toute rectification qui lui serait présentée.

Remarque plus importante : une législation et sa réglementation ne peuvent être appréciées dans l'abstrait. L'esprit qui préside à leur application est aussi important que les textes eux-mêmes, de même que l'expérience du passé et aussi le climat des relations établies entre l'Administration et les investisseurs et promoteurs.

Les textes les plus récents, aussi bien dans les pays de langue anglaise que dans les pays de langue française, tiennent compte de l'évolution récente des idées et méritent un examen soigné lorsque l'en désire mettre à jour des textes miniers qui sont quelquefois tout à fait démodés.

BIBLIOGRAPHIE

1. Augustin MONTES-HERRERA - Código de mines y códigos de petróleos, Bogota 1961
2. Philippe KAHN - Problèmes juridiques de l'investissement dans les pays de l'ancienne Afrique française - Journal Droit intern., Paris 1964, No. 2 pp. 33<sup>a</sup>-390.
3. United Nations - Investment Laws and Regulations in Africa; Dispositions légales et réglementaires sur les investissements, UN Publications 65-II-K3 1965.
4. Pierre Legoux - De quelques Codes d'Investissements - Rev. juridi. polit. Indep. Coop. - 22 no. 4 pp. 937-986, Paris, octobre 1968
5. ECAFE - Seminar on mining legislation and administration, Manilla, October 1969.
6. Northcutt ELY et Pierre LEGOUX - Suggestion et recommandations pour favoriser le développement minier - Ann. des Mines, Paris, avril 1970, pp. 7 - 40
7. United Nations Interregional Workshop on mineral economics, Ankara 1970.
8. John CARMAN - Fiscalité des entreprises minières; et Pierre LEGOUX - Réflexions autour de la dépletion allowance - Ann. des Mines, Paris, Décembre 1971, pp. 1-17
9. R.S. COLLINS - World Survey of mineral rights legislation for land areas. Trans. Inst. Min. Metall., no. 80, 1971
10. P.A.L. GORDON - Mineral Royalties - Trans. Inst. Min. Metall. - no. 80, 1971
11. A. BOUCHET et F. GRANILLO - La propiedad de los yacimientos minerales, Buenos Aires, 1972
12. F. CATALANO - El domino minero del Estado, Buenos Aires, 1973.
13. Nations Unies - Interregional Workshop on negotiation and drafting of mining development agreements, Buenos Aires, November 1973  
Mining Journal Books - Edenbridge, Kent, U.K.
14. Commonwealth Secretariat - The legislative framework agreements and financial impositions affecting the mining industry in African commonwealth countries, London, 1974.
15. K.C.G. HEATE - The right to mine, Trans. Inst. Min. Metall., July 1974
16. Northcutt ELY - Summary of mining and petroleum Laws of the World, Part 4 Africa - Information Circular IC-8610, Washington 1974
17. Fouad RUHANI - Renégociation des contrats entre Etats et investisseurs privés - Rev. juridi. polit. Indep. Coop. - t. 29 no. 1, Paris, mars 1975
18. Pierre LEGOUX - L'évolution des idées dans les législations minières des pays neufs - Rev. juridi. polit. Indep. Coop. - t. 29 no. 1, Paris, mars 1975

19. David N. SMITH and Louis T. WELLS Jr. - Mineral agreements in developing countries; Structure and substance - The American Journ. Inter. Law - 69 no. 3, 1975
20. David N. SMITH and Louis T. WELLS Jr. - Negotiating Third World mineral agreements. promises as prologue - Ballinger publications - Cambridge, Mass, U.S.A., 1975
21. Jan TINBERGEN, Coordinator - RIO, reshaping the International Order, a report to the Club of Rome, New York, 1976
22. Commonwealth secretariat - Some policy and legal issues affecting mining legislation and agreements in African Commonwealth countries, London, 1977
23. Thomas W. WAELDE - Lifting the veil from transactional mineral contracts; a review of recent litterature - Natural Resources Forum I (1977) pp. 277-284
24. Rex BOSSON and Bension VARON - The mining industry and the developing countries a World Bank research publication - Oxford University Press 1977
25. Stephen A. ZORN - New developments in Third World mining agreements - Natural Resources Forum I (1977) pp. 239-250
26. Pierre LEGOUX - Evolution des orientations dans les législations minières des pays neufs - Madrid 1977 et Rev. Indus. Miner. - Paris, avril 1977
27. United Nations and Commonwealth secretariat - Workshop on mining legislation and mineral resources agreements - Gaborone, Botswana, October 1978
28. Michael FRITZSCHE and Albrecht STOCKMAYER - Mining agreements in developing countries; issues of finance and taxation - Natural Resources Forum II (1978) pp. 215-227
29. Communauté européenne - Codes des investissements des Etats africains, caraïbes et du Pacifique (ACP), Bruxelles, août 1978
30. Pierre LEGOUX - Législation minière des pays francophones - Rev. Polit. jurid. Indép. Coop. - no. 2, juin 1978, pp. 693-708
31. United Nations - Report of the group of experts on mineral and energy exploration in Developing countries - A/33/256 - October 1978
32. ICSID - Investment Laws of the World, compiled and classified by ICSID - Oceana publications, New York
33. Northcutt ELY - Summary of the World mining Laws (1974).
34. Stephen ZORN - Mining agreements, Service contracts and Joint Ventures arrangements for State enterprises in Developing countries - Conference on Transnationals, Mineral Resources and Industrialization in Africa, Addis Ababa, August 1979.

## LISTE DES CODES MINIERS ETUDIÉS

Ghana	Minerals Act 1962 (manquent les régulations)
Nigéria	Chapter 121 (Minerals) 1958; mining regulations 1958
Sweziland	Mining Act and mining regulations 1958
Kénya	Mining Act 1940 - Subsidiary legislation (revision 1972)
Botswana	Mines and Mines Act 1976
Malawi	Mining Act 1937-1957
Lesotho	Mining Rights Act 1967
Zambie	Mines and Minerals Act 1976 Prescribed Minerals and Materials Act 1976
Egypte	Loi 86 sur les mines 1956 modifiée 1957 et 1959
Somalie	Mining Code 22 November 1970 - Mining regulations 3 April 1971
Ethiopie	Proclamation 282 de 1971 - Legal notice 396 de 1971 Proclamation 39 de 1975
Libya	Mining Law 9 - 5 September 1953
Soudan	Mines and Quarry Act 1973
Bénin	Code minier 1973 et décret 1973
Burundi	Code minier et pétrolier 1976 (décrets non encore publiés)
Congr	Loi 29-62 du 16 juin 1962 et décret de même date Loi 35-65 du 12 août 1965
Côte d'Ivoire	Code minier 1964 et décret 1965
Cameroun	Loi 64/3 du 6 avril 1964 (modifiée en 1978 pour les hydrocarbures) et décret 64/163 du 26 mai 1965
Centrafrique	Loi 61/208 du 11 avril 1961
Gabon	Code minier 1962 modifié 1968 Ordonnance 45/73 de 1973 Décret du 16 octobre 1970
Haute-Volta	Loi 9/65 du 26 mai 1965
Mali	Ordonnance 34 du 3 septembre 1970 et décret 112 de même date
Maroc	Règlement minier 1951 (dans la forme en vigueur en 1963)
Madagascar	Ordonnance 62/103 de 1962 modifiée 1965 Décret 64/360 du 1964
Mauritanie	Code minier du 30 juillet 1977 (décret non encore publié)
Niger	Loi 61/2 du 29 mai, 1961 - Décret 61/219 du 14 octobre 1961
Rwanda	Code minier du 27 avril 1971 - Arrêté du 27 avril 1971
Sénégal	Code minier du 21 septembre 1961
Tchad	Ordonnance 3 du 25 avril 1970

Tunisie            Décret du 1 janvier 1953  
Zaïre             Ordonnance-loi 67/231 du 11 mai 1967  
                  Décret 67/416 du 23 septembre 1967

Pour l'Angola et la Guinée les nouvelles législations minières rédigées en 1978.

Pour les autres pays, documentation de seconde main, notamment : Sierra-Leone, République-unie de Tanzanie, Ouganda (Summary of the World mining laws par N. ELY 1974 et Législation : framework, agreements and financial impositions affecting the mining industry in African Commonwealth countries par le Commonwealth Secretariat, 1974).