

## II

## EXAMEN DES COMMISSIONS RÉUNIES.

—  
Discussion générale.

Les Commissions ont consacré à l'examen du projet de loi plusieurs séances. Leur étude a porté sur les diverses questions soulevées par les discussions de la Chambre, les unes générales et théoriques, les autres d'application pratique.

Disons-le immédiatement : la majorité, au sein des deux Commissions, s'est prononcée en faveur du système des concessions de la loi de 1810. Il a prévalu devant la Chambre des Représentants, et il est la base même du projet de loi du Gouvernement. Elle a pensé que s'il était déjà difficile d'admettre des principes nouveaux pour toutes les concessions du Limbourg, alors que les anciens bassins resteraient régis par la loi de 1810, il devenait pour ainsi dire impossible d'appliquer au bassin du Nord lui-même des règles contradictoires. Tel eût cependant été le cas si, à côté des concessions déjà accordées soumises à la loi de 1810, et qui embrassent une très grande partie des terrains actuellement exploitables, le projet avait créé des concessions contiguës, engendrant des droits et des obligations entièrement différents.

La loi de 1810 a une existence presque séculaire. Elle a été très favorable au développement industriel de la Belgique. Il y a là une expérience faite et qui paraît décisive, alors que rien ne nous garantit le succès des modifications essentielles qui nous sont proposées. Or, nous ne devons pas oublier que l'avenir du pays, sa prospérité, le bien-être de la classe ouvrière dépendent en grande partie de la production du charbon dans des conditions économiques. C'est la condition indispensable de notre exportation, sans laquelle notre industrie ne peut vivre.

On l'a dit au sein des Commissions : le terrain dont nous disposons n'est pas libre. Aussi, plusieurs membres, tout en faisant d'une manière générale, des réserves en faveur de certaines réformes, se

sont prononcés pour le maintien du système de la loi de 1810, en comblant ses lacunes et en l'améliorant au point de vue de son application.

Une espèce de transaction a été conclue entre les opinions divergentes par l'établissement d'une réserve considérable au profit de l'Etat, réserve qui ne peut être concédée qu'en vertu d'une loi et dans des conditions à déterminer par elle.

Nous avons, comme Rapporteur, dans la séance du 22 janvier 1903, appuyé les amendements de M. Hanrez et les projets de M. Harzé, en faveur de la création d'une réserve minière, et nous avons été heureux de les voir accueillis par le Gouvernement et par la Chambre.

La réserve ainsi constituée empêchera le gaspillage des richesses découvertes dans le Limbourg, en garantissant complètement l'avenir.

Nous l'avions aussi préconisée, parce qu'en lui donnant le territoire étendu que le projet du Gouvernement lui attribue, et en consacrant expressément dans la loi la faculté d'accorder à l'Etat lui-même des concessions, faculté qui existait déjà, d'après la jurisprudence, sous l'empire de la loi de 1810, la porte reste ouverte pour l'introduction pratique des règles nouvelles proposées aujourd'hui, si la Législature les considérait un jour comme avantageuses par l'exploitation des mines de la Réserve.

L'opinion des membres du Parlement favorables à l'exploitation directe ou indirecte par l'Etat, à la domanialité des mines, à la durée temporaire des concessions, aux concessions subordonnées à des prélèvements en charbon au profit de l'Etat, a donc été respectée dans une large mesure par une transaction équitable.

Le système de la loi de 1810 restera debout pour les concessions qui seront accordées dans le Limbourg après la promulgation de la loi nouvelle, comme pour celles qui ont déjà été octroyées par le Gouvernement précédent dans ce nouveau bassin.

Mais si les Chambres, après une étude nouvelle et attentive qui nous paraît encore nécessaire, se décident à appliquer une ou plusieurs des réformes proposées, elles auront à leur disposition les terrains de la Réserve dont, seules, elles ont le droit de régler l'emploi. Elles pourront les soumettre à un régime spécial, s'il est démontré que ce régime est pratique et avantageux pour le pays.

Nous avons analysé, dans notre premier rapport et dans la discus-

sion de janvier 1903 au Sénat, les principaux systèmes qui peuvent être substitués à la loi de 1810. Nous croyons inutile d'y revenir en détail aujourd'hui. Disons seulement que les raisons de fait que nous venons d'exposer ont exercé sur l'esprit des Commissions une influence des plus sérieuses; au vote, les Commissions ont successivement rejeté l'exploitation totale ou partielle par l'Etat, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société coopérative minière ou d'une société nationale analogue à la Société des chemins de fer vicinaux.

Elles ont également repoussé les restrictions à la durée des concessions, avec ou sans un droit de préférence en faveur du concessionnaire ancien.

L'exploitation par l'Etat n'a guère rencontré de partisans au sein des Commissions. On a été en général d'accord pour reconnaître que l'Etat ne serait pas un habile exploitant, et que les conditions qui ont, ailleurs, rendu possible et même fructueuse cette exploitation, ne se rencontrent guère dans notre pays. (Voir la note de M. Trausenster et l'opinion de M. Weiss dans notre premier rapport de 1902. Voir également les documents hollandais relatifs à la loi du 24 juin 1901.)

L'intervention d'une société analogue à la Société des chemins de fer vicinaux ne donnerait pas lieu à d'aussi graves inconvénients. (V. note Finet, 1<sup>er</sup> rapp., annexes.) Ce serait toutefois encore, dans une certaine mesure, une exploitation gouvernementale et administrative qui ne nous paraît pas, pour les mines, préférable à l'exploitation privée, obligée de se suffire à elle-même et aiguillonnée par le sentiment de l'intérêt personnel. La charge financière qui pèserait sur l'Etat serait des plus considérables et finirait par compromettre nos finances. L'intervention des provinces et des communes ne serait pas désirable. L'exploitation d'un charbonnage présente d'autres difficultés et d'autres aléas que celle d'un tramway vicinal.

La question de la domanialité des mines a occupé la Chambre pendant de longues séances. Il semble cependant que du moment où l'on écarte l'exploitation par l'Etat, que ses partisans représentent comme une conséquence logique et presque nécessaire de la domanialité des mines, la question devient purement théorique. Si les lois de 1810 et de 1837 ont admis la propriété du maître de la surface, en vertu de la règle de l'article 552 du Code civil, elles ont eu soin également d'imprimer, dans l'intérêt public, à cette propriété un caractère spécial, différent de la propriété ordinaire.

Le droit sur la mine, consacré par la loi de 1810 au profit de la surface, est une propriété vinculée et presque stérile. Le titulaire de ce droit ne peut disposer de la mine; il ne peut en jouir, ni l'exploiter, sans une concession accordée par le Gouvernement. Ce sont les Pouvoirs publics qui, par le décret de concession, créent la propriété nouvelle, sans cession ni transmission et sans expropriation. La loi a été la fidèle interprète de la pensée de Napoléon, malgré les résistances qu'il a rencontrées au Conseil d'État. La propriété du dessous reste sans doute une dépendance de la superficie; mais il n'est permis à personne de profiter de la mine, si ce n'est avec l'autorisation de l'Etat. A dater du décret de concession, la propriété mutilée du maître du sol disparaît et s'évanouit. Il ne lui reste que le droit à la redevance. Avant le décret, il possède seulement le droit de recherche et un droit de préférence à l'obtention de la concession. La jurisprudence belge lui accorde, en outre, les substances illégalement extraites de son terrain par un tiers.

On le voit, l'intérêt général prime manifestement les droits particuliers. La propriété minière est une pure création de la loi dans l'intérêt général. Elle devra donc rester toujours soumise à des conditions spéciales, particulières, imposées par cet intérêt.

Nous ne pouvons nous empêcher d'admirer, encore aujourd'hui, cette conception de Napoléon. Le droit supérieur de l'État, tuteur de l'intérêt général, ne subit aucune atteinte par la reconnaissance du droit du propriétaire de la surface. Et lorsque nous voyons les résultats produits par la législation impériale, après un siècle à peu près d'existence, nous sommes forcés de rendre hommage à la prévoyance et au génie de l'Empereur.

Nous avons déjà eu l'honneur de le dire dans notre premier rapport : la pensée du législateur de 1791, bien qu'il n'admit pas des concessions temporaires, n'était pas, au fond, sensiblement différente. Sans doute, l'article premier de la loi de 1791 *déclare que les mines sont à la disposition de la nation*. Mais ces mots ont été interprétés par Mirabeau, dans la séance du 27 mars 1791, dans des termes que nous avons déjà rappelés (voir premier rapport) et qui ne s'écartent guère pratiquement de la pensée de Napoléon.

« *Ce serait une absurdité, disait-il, de proclamer que les mines sont à la disposition de la nation, dans ce sens qu'elle peut ou les vendre ou les faire administrer pour son compte, ou les régir à l'instar des biens domaniaux ou les concéder arbitrairement.*

» *Personne n'a demandé cela. Il était donc inutile de le combattre.*  
 » *Le système que je soutiens a des bases bien différentes. Il est basé sur ce principe que la nation a droit à l'exploitation des mines; qu'ayant le plus grand intérêt à cette exploitation, elle a intérêt à ce qu'elle se fasse bien, et qu'elle doit prendre, par conséquent, des mesures pour ne pas lui faire courir, sur cet objet, devenu de première nécessité, toutes les chances de la négligence et du hasard.* »

Le but de la législation en cette matière doit donc être avant tout de sauvegarder l'intérêt général, lié d'une manière indissoluble à la bonne exploitation des mines. En réalité, la pensée maîtresse de l'Empereur était, quand on y réfléchit, la même que celle de Mirabeau, et son but était identique.

Vos Commissions se sont également ralliées au projet de loi, en ce qui concerne la perpétuité ou la pérennité des concessions. Non pas que l'on ne puisse parfaitement défendre et admettre leur durée limitée, moyennant les conditions indiquées par M. le Directeur général Harzé, dans la note qu'il a développée devant les Commissions réunies, dans la séance du 22 décembre 1902. (Voir premier rapport.)

En effet, l'Etat accorde pour des chemins de fer, pour des ponts, pour des routes, etc., des concessions temporaires de quatre-vingt-dix ans. Il pourrait, d'après M. Harzé et beaucoup d'autres publicistes, agir de même pour les concessions charbonnières, avec les garanties suivantes :

1° Des prolongations successives seraient accordées au concessionnaire primitif; celui-ci aurait un droit de préférence;

2° L'Etat reprendrait à dire d'experts toutes les installations reconnues encore utiles, ainsi que le matériel;

3° On limiterait l'exploitation en profondeur;

4° D'autres dispositions encore seraient inscrites dans les cahiers des charges pour empêcher le gaspillage des richesses minérales et assurer leur bonne exploitation.

Ces conditions seraient, dit-on, de nature à prévenir tous les abus.

« C'est, répond à ce système, le Conseil des mines, soulever bien des difficultés pour arriver à un résultat à peine différent de celui des concessions perpétuelles. Grâce aux prolongations successives pour lesquelles il leur est même accordé un droit de préférence, les concessionnaires méritants se sont maintenus dans leur concession.

» La cause paraît dès lors entendue, et nous pouvons conclure qu'il  
 » n'y a pas lieu de toucher au principe fondamental de la loi de 1810,  
 » la concession à perpétuité. »

Et ailleurs le Conseil ajoute que, malgré les précautions prises,  
 « la concession sera livrée à la curée du premier concessionnaire  
 » qui sans souci de l'avenir, n'aura d'autre pensée que d'en tirer la  
 » plus forte rémunération possible. Nous en arrivons à une exploi-  
 » tation intensive du gîte au lieu d'une exploitation sagement  
 » économique. »

M. VANDERSMISSEN, dans son *Etude sur le régime légal des conces-  
 sions*, dit aussi (1) :

« La mine doit être une propriété pour que le gîte soit ménagé,  
 » pour que l'exploitation soit économique. Cette raison est  
 » péremptoire. Limitez la durée de la concession : on épuisera la  
 » mine, on exploitera mal, on compromettra l'avenir. Nous le savons  
 » par la brève mais décisive expérience de la loi de 1791. Dites au  
 » laboureur qu'il ne récoltera pas le blé qu'il a semé, il le tondra en  
 » herbe pour son bétail. »

Ces considérations sont empruntées à l'*Exposé des motifs* du  
 13 avril 1810 de la loi de 1810 de Regnault. « Le principal inconvé-  
 » nient de la législation de 1791, disait-il, c'est l'incertitude dans  
 » laquelle chaque exploitant se trouve sur la permanence de sa  
 » jouissance, sur la nature de sa propriété... Pour que les mines  
 » soient bien exploitées, pour qu'elles soient l'objet de soins assidus  
 » de celui qui les occupe, pour qu'il multiplie les moyens d'extrac-  
 » tion, pour qu'il ne sacrifie pas à l'intérêt du présent l'espoir de  
 » l'avenir, l'avantage de la société à ses spéculations personnelles, il  
 » faut que les mines cessent d'être des propriétés précaires, incer-  
 » taines, non définies. »

Serait-il prudent, après l'échec du système de la loi de 1791, d'y  
 revenir aujourd'hui pour « une partie seulement des exploitations à  
 créer dans le nouveau bassin », alors que les gîtes les mieux situés y  
 sont déjà concédés à perpétuité? Ne serait-ce pas décourager les  
 demandeurs sérieux et favoriser uniquement les spéculateurs qui ne  
 veulent pas mettre à fruit la concession, mais qui entendent en tirer  
 un profit immédiat sous forme d'apport ou autrement?

La concurrence serait bien difficile entre les concessionnaires

(1) Voir *Annales de Mines de Belgique*, t. VIII, p. 475.

perpétuels du Limbourg et ceux qui à l'avenir, n'obtiendront plus que  
 des droits d'exploitation temporaires dans le même bassin.

Mais si, dans la situation actuelle, le régime de la concession  
 perpétuelle s'impose en quelque sorte, il ne peut être admis et main-  
 tenu que si les conditions particulières de son octroi sont intégrale-  
 ment et strictement observées. C'est dans l'intérêt général, nous  
 l'avons établi, que la concession est accordée et que la loi a créée  
 une propriété nouvelle. Du moment où les conditions d'intérêt  
 général qui justifient cette création, sont violées, la déchéance doit  
 être prononcée. Sa raison d'être s'évanouit. « La propriété de la  
 » mine doit cesser d'exister, dit M. Vandersmissen, lorsque les lois  
 » d'existence de cette propriété ont été méconnues. »

La concession perpétuelle appelle donc comme correctif indispen-  
 sable la déchéance dans le cas où les conditions essentielles de la  
 concession, octroyée exclusivement dans l'intérêt général, ne sont  
 pas suivies. La controverse actuelle à ce sujet doit être clairement  
 tranchée dans le sens de la déchéance. Il ne se comprend pas que le  
 concessionnaire puisse notamment se dispenser d'exploiter la con-  
 cession qu'il a obtenue, sauf pour des raisons légitimes, majeures et  
 dans des cas tout à fait exceptionnels.

Il faut aussi que l'État soit investi des pouvoirs nécessaires pour  
 faire respecter les règles des cahiers des charges auxquelles le conces-  
 sionnaire a promis de se soumettre et qui sont aujourd'hui méconnues  
 faute de sanction suffisante.