

FRANCE

Projet de loi sur l'institution des CONCESSIONS DE MINES

(Renvoyé à la Commission du Travail)

présenté à la Chambre des Députés le 5 Novembre 1901,

au nom de M. EMILE LOUBET, Président de la République française

par M. PIERRE BAUDIN, Ministre des Travaux publics

[3518233(44)]

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESSEURS,

Le Gouvernement avait déposé le 23 mars 1900, sur le bureau du Sénat, un projet de loi tendant à modifier la loi du 21 avril 1810 sur l'institution des concessions de mines. Au moment où vous êtes appelés à vous prononcer sur le régime nouveau des retraites des ouvriers mineurs, qui aura sa répercussion sur le régime même des mines, le Gouvernement a pensé qu'il convenait de vous présenter le projet relatif à l'institution des concessions qu'il a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Ce projet n'a pas pour but une refonte complète de la législation minière ; il ne tend pas davantage à la codification générale des divers textes qui régissent actuellement la matière. Certes, le régime institué par la loi du 21 avril 1810 a donné lieu à de nombreuses critiques et, à plusieurs reprises, le Parlement a été saisi de vastes projets dont l'adoption eût constitué, vraiment, un statut nouveau en ce qui concerne la constitution et l'exploitation des concessions de mines. Qu'il nous suffise de rappeler les trois tentatives faites en ce sens par le Gouvernement, en 1877, en 1886 et en 1894, tentatives restées d'ailleurs sans résultats.

Nous ne renonçons pas assurément à l'espoir d'appeler un jour le Parlement à entreprendre cette œuvre considérable, mais nous entendons nous assigner aujourd'hui un but plus modeste.

Nous limitons volontairement notre besogne, parce que nous sommes désireux de l'accomplir plus sûrement et plus rapidement. La réforme que nous vous soumettons est toute partielle, et les modifications à la loi de 1810 que nous vous demandons de consacrer portent exclusivement sur un nombre restreint de points très nettement déterminés. Il s'agit, en définitive, d'apporter à certaines dispositions légales des modifications dont l'expérience même indique la nécessité, telle entre autres, la gratuité; il s'agit aussi de mettre, sans heurts, sans brutalité, notre législation minière en harmonie avec les idées et les nécessités modernes.

Régime établi par la loi du 21 avril 1810

L'institution des concessions de mines a été fixée, avec leur régime légal, par la loi du 21 avril 1810 dont les dispositions fondamentales sont les suivantes :

La mine est donnée gratuitement et l'attributaire peut être choisi discrétionnairement par le Gouvernement, après avis du Conseil général des mines et du Conseil d'État. La concession ainsi créée — et cela a été la pierre angulaire de l'œuvre législative de 1810 — devient pour le concessionnaire une propriété privée, assimilée aussi étroitement que possible à la propriété foncière de droit commun, sauf les restrictions suivantes : l'Administration a le droit d'intervenir dans la conduite technique des travaux pour assurer la conservation de la mine et éviter les dangers que ces travaux peuvent présenter pour la surface et le personnel occupé; le concessionnaire est tenu d'exploiter sa mine à moins de motifs légitimes de chômage; il ne peut réunir sa concession à d'autres de même nature sans une autorisation du Gouvernement.

Depuis longtemps, des critiques justifiées se sont élevées contre ce système d'institution des concessions; elles sont de deux ordres principaux :

1^o La désignation discrétionnaire de l'attributaire est de nature à placer le Gouvernement et ses Conseils dans des difficultés presque inextricables lorsqu'il s'agit, notamment, de décider, au milieu d'ardentes compétitions, sans qu'il y ait des motifs bien déterminants pour justifier du choix; et il est particulièrement opportun de mettre les pouvoirs publics en pareil cas à l'abri de toute suspicion de partialité à l'égard des personnes;

2^o Le don gratuit de la mine peut conférer à l'attributaire un bénéfice disproportionné avec l'effort ou les dépenses consacrées aux travaux de recherche par lui exécutés.

Sans doute, le concessionnaire d'une mine doit payer annuellement, avec les centimes additionnels, une taxe fixe de 11 centimes par hectare et une taxe proportionnelle de 5 1/2 o/o de son produit net. Mais ces taxes ne sont que l'impôt spécial, impôt aujourd'hui peut-être modéré, dû par cette propriété particulière que constitue une mine, comme par toutes autres propriétés; c'est à la fois l'impôt foncier et la patente des exploitants. En somme, par l'attribution gratuite de la mine, le Trésor se prive, en faveur de l'attributaire, d'une ressource qu'il pourrait et devrait se réserver comme représentant la collectivité, au mieux de l'intérêt de laquelle les mines doivent être concédées et exploitées.

La gratuité des concessions de mines a soulevé de tout temps les objections les plus graves; à diverses reprises, le législateur a dû se préoccuper de modifier sur ce point la législation de 1810. Les projets de loi présentés au Parlement en 1877, 1886 et 1894 n'ont pu aboutir pour les raisons que nous indiquions tout à l'heure,

mais, sur ce point spécial de l'obligation pour l'attributaire d'acquiescer à la concession à titre onéreux, il ne semble pas qu'il puisse s'élever de contestations sérieuses. C'est ainsi que, tout récemment encore, sur les indications mêmes du Conseil d'État, le Gouvernement n'a cru pouvoir instituer une nouvelle série de concessions de mines de fer en Meurthe-et-Moselle qu'en faveur des demandeurs qui s'engageaient à verser une subvention d'au moins 500 francs par hectare, pour l'établissement de chemins de fer indispensables à la mise en exploitation de ces mines.

Dispositions nouvelles

Le projet de loi que nous avons l'honneur de vous présenter a pour but précisément, en s'inspirant de l'intérêt public et sans froisser en quoi que ce soit les intérêts particuliers, de mettre d'accord la législation et les faits.

Il établit, en principe, la non-gratuité des concessions, et, comme conséquence, leur attribution par voie d'adjudication.

Mais, la prospérité nationale étant intéressée à disposer du plus grand nombre possible de mines en exploitation, et l'expérience ayant démontré que le plus sûr moyen de susciter la découverte de gîtes est de conférer la mine à l'inventeur, notre projet réserve à celui-ci un droit de préférence qu'il exerce sous la seule réserve du paiement à l'État de la somme fixée pour l'adjudication ou déterminée par les résultats mêmes de celle-ci.

Telles sont les deux innovations essentielles de notre projet de loi.

Sauf le changement dans les règles sur l'attribution de la mine, toutes les dispositions de notre droit minier restent inaltérées.

Toutefois, il nous a paru que ce projet donnait une excellente occasion pour introduire dans notre législation minière diverses modifications de détail dont la nécessité est résultée de faits récents ou est la conséquence même du changement apporté dans le mode d'institution des mines.

C'est ce que démontreront les observations succinctes que nous avons à vous présenter sur les divers articles du projet.

Sauf les détails d'exécution qui seront naturellement donnés par le règlement d'administration publique prévu à l'article 6, l'article premier indique les règles pour l'application des idées directrices qui nous ont inspiré.

Cet article établit tout d'abord le principe et le système de l'adjudication et détermine limitativement les personnes appelées à y prendre part.

En même temps, il réserve expressément à l'inventeur, avant ou après l'adjudication, un droit formel de préférence aux conditions mêmes de l'adjudication. C'est là, avec le principe de la non-gratuité, l'innovation fondamentale du projet de loi.

Le seul cas où l'État peut se soustraire à l'observation de ce droit de préférence est prévu par le paragraphe 2 de l'article second : c'est celui où l'inventeur détient déjà des concessions de même nature que celle par lui sollicitée ; il n'a droit alors qu'à l'indemnité prévue par l'article 16, paragraphe 2, de la loi du 21 avril 1810. Nous avons voulu empêcher ces accaparements de la richesse minérale si nuisibles à l'intérêt public et contre lesquels a été rendu déjà le décret du 23 octobre 1852.

Sous cette réserve, le droit de l'inventeur est intangible.

Disons, en passant, qu'il nous a paru inutile de chercher à donner une définition légale de l'inventeur. Il faut, pour déterminer l'inventeur, apprécier un ensemble de circonstances propres à chaque espèce. Aussi bien la notion et la pratique de l'invention ne sont pas nouvelles, puisqu'elles ont été introduites par la loi même du 21 avril 1810 et qu'il en a été fait un usage en quelque sorte courant depuis lors.

Loin d'être défavorable aux inventeurs et par suite à la recherche et à la découverte des mines, le régime proposé leur sera au contraire plus favorable que le système actuel, tout en sauvegardant les intérêts de l'État et du Trésor, par le système de l'adjudication et le versement d'une somme, sous toutes les formes dont la pratique pourra révéler l'utilité.

En effet, d'après la loi du 21 avril 1810, l'inventeur n'a aucun droit à la mine ; il n'a droit qu'à une indemnité pécuniaire. Or, le projet lui reconnaît un droit de préférence à la mine même. Sur la déclaration d'invention, le Conseil d'État ne se bornera plus comme aujourd'hui à donner un avis ; c'est une véritable décision souveraine qu'il rendra, ce qui constitue une garantie précieuse pour les exploitateurs.

Si donc, même sous le régime de la loi de 1810, telle que l'avait appliquée la jurisprudence administrative, les recherches n'avaient pas été entravées, elles n'en seront que plus actives dans l'avenir, les droits de l'inventeur se trouvant accrus.

L'exercice légal de son droit de préférence dispense, en outre, l'inventeur de fournir les justifications financières prévues par l'article 14 de la loi du 21 avril 1810. C'est sans intérêt pratique. On ne sera pas inventeur sans avoir fait des travaux de recherche, plus ou moins importants, dont l'exécution est une première preuve de crédit. L'inventeur qui peut bénéficier d'une disposition comme celle que nous proposons pour lui, trouverait d'ailleurs toujours le crédit nécessaire, comme le montre l'exemple de tous les pays qui pratiquent la règle de la « mine à l'inventeur ». Au surplus, la mine ne pourra pas rester inexploitée sans motifs justifiés pour son chômage.

Enfin, en n'innovant dans la procédure de l'institution que sur le choix de l'attributaire, on laisse l'Administration statuer discrétionnairement comme par le passé sur la délimitation des concessions. Avec les gîtes de natures si diverses de notre pays, c'est la solution à coup sûr la meilleure pour éviter des extensions fâcheuses pour l'intérêt public, tout en donnant à chaque concession une étendue qui lui permette de vivre et de prospérer, comme ce même intérêt public l'exige.

Il convient d'ajouter que le système d'adjudication proposé créera pour le Trésor des ressources qui seront appliquées dans leur intégralité au fonctionnement du nouveau régime de retraites des ouvriers mineurs. Le système permettra d'assurer ce fonctionnement en prélevant une contribution sur les richesses nouvellement découvertes et en diminuant la charge des mines en exploitation, et c'est là en faveur du projet un argument dont la valeur ne saurait vous échapper.

Nouvelle déchéance.

L'article 3, sanction nécessaire des stipulations financières de l'article premier, introduit dans notre droit une nouvelle clause de déchéance avec une nouvelle procédure.

Actuellement la déchéance peut être prononcée dans quatre cas : chômage injustifié de la mine (art. 49 de la loi du 21 avril 1810 et 10 de la loi du 27 avril 1838) ; défaut de paiement des taxes dues à un syndicat d'assèchement (art. 6 de la loi du 27 avril 1838) ou des travaux exécutés d'office par l'Administration (art. 9 de la même loi) ; réunion de mines de même nature sans l'autorisation du Gouvernement (art. 2 du décret du 23 octobre 1852). Dans tous ces cas, la déchéance est une faculté et non une obligation pour l'Administration. Quand elle a été prononcée, elle ouvre à l'intéressé un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État au contentieux, qui est ainsi appelé à connaître, non seulement de la procédure comme dans le recours ordinaire pour excès de pouvoir, mais en outre de l'opportunité de la mesure sur laquelle il peut prononcer souverainement ; et, de plus, ce recours est exceptionnellement suspensif.

Evidemment, après ces précédents, la déchéance ne pouvait pas ne pas être prévue pour le défaut de paiement des annuités de l'article premier et, par analogie, des redevances annuelles dues par tout concessionnaire. Mais, si l'on conçoit la garantie du recours contentieux dans les autres cas, il ne s'explique plus dans une espèce aussi simple que celle de l'art. 2, où le montant de la somme due ne peut être l'objet d'aucune contestation, ni quant à son montant, ni quant à la date de son exigibilité. La déchéance doit être ici pure et simple. Toutefois il a fallu, pour maintenir le crédit des mines et éviter d'autres abus, créer une procédure, imitée de celle de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui garantit les droits des créanciers. Il appartient d'ailleurs aux créanciers directement mis en demeure de payer au lieu et place du concessionnaire s'ils veulent conserver leur gage. Les formalités prévues seront relativement courtes et elles ne s'éterniseront pas comme dans le système du recours contentieux de l'art. 6 de la loi du 27 avril 1838 ; une déchéance prononcée le 13 mars 1895, contre laquelle on s'est pourvu le 27 mai 1896, n'a pas encore abouti.

En même temps, par le dernier paragraphe de cet article et par l'article 3, nous avons cru devoir modifier, tant pour cette nouvelle déchéance que pour celles actuellement existantes, une particularité de la loi du 27 avril 1838. Suivant cette loi (art. 6), la mine retirée qui, adjudgée, n'a pas trouvé de soumissionnaire, « reste à la disposition du Domaine », et la jurisprudence a interprété cette disposition en ce sens que la concession n'était pas annihilée ; qu'elle revenait au domaine privé de l'État comme tous biens immobiliers que l'État peut posséder à ce titre ; qu'elle est franche de toutes charges du fait personnel du concessionnaire déchu, mais grevée naturellement des charges inhérentes à l'institution, telles que les redevances dues aux propriétaires superficiaires en vertu des articles 6 et 42 de la loi du 21 avril 1810. L'État est par là exposé à supporter des charges et des responsabilités qu'il ne doit pas assumer. La mine abandonnée dans ces conditions, doit redevenir ce qu'elle était avant son institution quitte et franche de toutes charges à raison de la concession antérieure ou du fait du concessionnaire déchu. L'État peut en disposer à nouveau, comme lors de la première attribution de concession, et en se conformant aux mêmes règles.

Compétence commerciale.

Généralisant un vieux principe de notre droit, d'après lequel toute opération qui ne fait que tirer des produits du sol n'est pas commerciale, l'article 32 de la loi du 21 avril 1810 avait stipulé que l'exploitation des mines n'est pas un commerce. Il est tout à fait rationnel en effet de laisser sous l'empire du droit civil et sous l'autorité des juridictions civiles les relations si particulières que la nature des choses établit entre l'exploitant du tréfonds et le propriétaire de la surface. Mais aujourd'hui, avec les caractères de fait de l'industrie des mines, on ne peut vraiment pas la distinguer de toutes les autres industries commerciales en ce qui concerne la vente et le transport de ses produits et l'achat de ses approvisionnements. Il y a là une anomalie à faire disparaître; mais, en même temps, comme on vient de le dire, une distinction s'impose entre les divers actes de l'exploitant.

De très nombreuses Chambres de commerce ont tout récemment demandé avec instance cette modification pour remettre toutes les contestations de ce chef à la juridiction consulaire qui, par la rapidité de sa procédure, donne des avantages incontestables aux transactions commerciales. On espère ainsi notamment faciliter les relations entre les exploitants des mines et les marinières qui réclament contre les lenteurs inhérentes à la juridiction civile lorsqu'ils sont obligés de recourir à elle pour demander réparation du préjudice qui leur est causé par les délais mis à charger leurs bateaux.

Malgré la commercialisation de toute une partie des actes des exploitants, les Sociétés de mines garderont leur caractère civil. D'une part, en effet, il se crée — et très utilement — pour l'exploitation, surtout à l'origine des travaux, des associations de personnes, qui ne sont pas réunies par un véritable contrat de Société, qui constituent cependant des Sociétés *sui generis*, d'après le droit minier, et auxquelles il serait inadmissible d'appliquer les rigueurs de la loi commerciale. D'autre part, lorsque la loi du 1^{er} août 1893 a commercialisé pour l'avenir les Sociétés civiles par actions, elle a reculé devant l'application de la loi commerciale aux Sociétés civiles alors existantes, par suite de l'impossibilité de la transformation de plusieurs d'entre elles et cela est vrai pour les antiques Sociétés de mines, comme celle d'Anzin, dont les statuts remontent au siècle dernier.

Nous avons laissé à des règlements d'administration publique, avec l'article 6, le soin de donner toutes les règles de détail de procédure qui auraient inutilement encombré le texte de la loi.

La clause d'abrogation qui forme l'article 7 n'est pas une simple clause de style dont on pourrait s'abstenir, puisqu'elle est de droit. Elle vient rappeler ce que nous disions dès le début : hors la modification dans le mode d'attribution des mines que notre projet veut introduire, il n'y a rien de changé dans les règles actuelles de notre législation minière, et notamment dans les droits et les obligations, d'après cette législation, des concessionnaires de mines tant actuelles que futures.

Tels sont les motifs pour lesquels nous soumettons avec confiance ce projet à vos délibérations. Il a le mérite d'une grande simplicité; il peut être très rapidement examiné et voté. Nous sommes convaincus qu'il apportera une amélioration considérable, et du reste nécessaire, à la situation actuelle, en

déchargeant l'Administration de responsabilités qu'on ne doit pas lui laisser, en procurant au Trésor des ressources qui pourront ne pas être négligeables, tout en avivant les recherches de mines et par suite leur exploitation.

PROJET DE LOI.

Le Président de la République française

Décète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à la Chambre des Députés par le Ministre des travaux publics qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Toute concession de mine est attribuée par adjudication publique entre concurrents préalablement agréés en Conseil d'État, sur une somme payée au Trésor, en une fois ou en plusieurs annuités.

Celui des demandeurs en concession que le Conseil d'État aura déclaré être l'inventeur pourra se faire attribuer la concession avant l'adjudication au prix fixé pour cette adjudication. Toutefois l'exercice de ce droit peut être refusé à l'inventeur qui détient des concessions de même nature que celle par lui sollicitée ; en ce cas, il n'a droit qu'à l'indemnité prévue par l'article 16, paragraphe 2, de la loi du 21 avril 1810.

Dans le mois de l'adjudication et sous réserve de la disposition du paragraphe 2 du présent article, l'inventeur aura en outre le droit, par déclaration à la Préfecture, de se faire attribuer la mine par préférence, aux conditions de l'adjudication.

Art. 2

A défaut de paiement aux époques fixées, soit de l'une des sommes prévues à l'article premier, soit de l'une des redevances mentionnées aux articles 33 à 38 de la loi du 21 avril 1810, tout concessionnaire de mines encourt la déchéance.

Une mise en demeure, émanée du Ministre des Travaux publics, accordant un délai de deux mois, lui est notifiée par la voie admi-

nistrative, au domicile par lui élu en vertu de l'ordonnance du 18 mars 1842, ou, à défaut d'élection de domicile, aux maires des communes sur lesquelles porte la concession et au gardien ou représentant de la mine sur place.

La mise en demeure est publiée et affichée dans les communes précitées; elle est, en outre, insérée dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou s'il n'en existe aucun, dans l'un de ceux du département, et dans le *Journal officiel*.

Dans la quinzaine de la dernière des publications et insertions prévues au paragraphe précédent, les privilèges et les hypothèques conventionnelles, judiciaires ou légales, seront inscrits.

Dans la quinzaine suivante, la mise en demeure sera notifiée, par voie administrative, à tous les créanciers inscrits.

Si le délai de la mise en demeure expiré, le paiement n'a pas été effectué, le Ministre des Travaux publics prononce la déchéance.

Son arrêté n'est susceptible que du recours pour excès de pouvoir.

Il est publié et affiché dans toutes les communes sur lesquelles portait la concession.

La mine, quitte et franche de toutes charges à raison de la concession antérieure ou du fait du concessionnaire déchu, peut faire l'objet d'une nouvelle concession par adjudication, conformément aux règles de la présente loi.

Art. 3.

La disposition du dernier paragraphe de l'article précédent s'applique à toute concession qui, retirée et mise en adjudication dans les formes de l'article 6 de la loi du 27 avril 1838, n'a pas trouvé de soumissionnaire.

L'annulation de la concession est, en ce cas, prononcée par un décret publié et affiché dans toutes les communes sur lesquelles portait la concession.

Art. 4.

Sont réputés actes de commerce les actes faits par un exploitant de mine, pour la vente et le transport de ses produits et pour l'achat des matières nécessaires à l'exploitation.

Néanmoins, les sociétés qui auront pour objet principal l'exploitation des mines resteront civiles.

Art. 5.

Des règlements d'administration publique détermineront les dispo-

sitions nécessaires à l'application de la présente loi, notamment en ce qui concerne le paiement des annuités d'adjudication et la procédure des adjudications.

Art. 6.

Sont abrogés tous textes antérieurs dans ce qu'ils ont de contraire à la présente loi.

Fait à Paris, le 5 novembre 1901.

Le Président de la République française,

EMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le Ministre des Travaux publics,

PIERRE BAUDIN.
