

SÉNAT DE BELGIQUE.

RÉUNION DU 4 AVRIL 1911.

Rapport des Commissions réunies de la Justice et de l'Industrie et du Travail, chargées d'examiner le Projet de Loi complétant et modifiant les lois du 21 avril 1810 et du 2 mai 1837 sur les mines, minières et carrières, amendé par la Chambre des Représentants.

(Voir les n^{os} 40 et 57, session de 1906-1907 ; — 5, 10, 12, 14, 17, 20, 26, 33, 47, 52, 59 et 67, session de 1907-1908, du Sénat ; — 115, session de 1907-1908 ; — 229, session de 1909-1910 ; — 61, 78, 79, 82 et 89, session de 1910-1911, de la Chambre des Représentants ; — 36, session de 1910-1911, du Sénat.)

Présents : MM. le Vicomte SIMONIS, Président ; DEVOLDER, BRAUN, DU BOST, le Comte GOBLET D'ALVIELLA, MAGNETTE, le Baron ORBAN DE XIVRY, VAN VRECKEM, WIENER, CLAEYS BOUÛAERT, BERGER, Auguste COOLS, le Baron Gaston DE VINCK, DUPRET, HIARD, HUBERT, MAGIS, PIRET et Émile DUPONT, Président de la Commission de la Justice, Rapporteur.

MESSIEURS,

La Chambre des Représentants n'a apporté que quelques modifications au Projet voté par le Sénat, mais ces modifications sont loin d'être sans importance.

* * *

I. Et d'abord, la Chambre a, sur la proposition de sa Commission spéciale et du Ministre de l'Industrie et du Travail, amendé l'article 14 du Projet, relatif à *l'ouverture de nouvelles communications*.

Le Sénat s'était borné à ajouter, à l'article 12 de la loi du 2 mai 1837, une disposition extensive, relative aux travaux souterrains à exécuter en dehors des terrains concédés.

Le texte nouveau autorise l'expropriation, non seulement pour les mines, mais encore pour les minières et pour les carrières.

Le droit consacré par l'article 12 de la loi du 2 mai 1837 est exceptionnel. La jurisprudence n'avait dès lors pas admis l'application de cet article aux autres établissements industriels, et spécialement aux carrières et aux minerais de fer, exploités sans concession (avis du Conseil des Mines du 20 novembre 1863 et du 27 juillet 1886).

Un projet de loi, déposé le 21 avril 1875 par le Gouvernement, autorisait les raccordements industriels par chemin de fer au profit de toutes les industries indistinctement. Ce projet ne fut pas accueilli avec faveur par la Section centrale. Il fut ajourné. Il n'en a plus été question depuis lors.

Les articles 3 et 4 de la loi de 1810 indiquent les nombreuses matières comprises sous la dénomination de minières et de carrières.

Les articles 2 et 3 doivent, en ce qui concerne les minerais de fer, être combinés avec l'article 69 de la même loi.

S'ils sont exploitables, sans travaux d'art souterrains et réguliers, ils ne peuvent être concédés. Ils appartiennent à la classe des minières et ne peuvent être enlevés au propriétaire du sol par un décret de concession.

Dans le cas contraire, ce sont des mines, et ils sont concessibles. (*Cass. belge*, 19 janvier 1856, *P.* 1856, t. 107.)

Les dispositions des articles 43 et 44 de la loi de 1810 sur l'occupation n'ont pas été étendues par le Projet aux carrières et aux minières, comme l'article 12 de la loi du 2 mai 1837. Cette différence continue à subsister entre les *Mines* d'une part, les *Carrières* et les *Minières* de l'autre.

Vos Commissions réunies se sont ralliées unanimement à l'amendement de la Chambre.

L'intérêt public exige cette extension de l'article 12 ; la loi donne, d'autre part, des garanties sérieuses aux propriétaires expropriés.

* * *

II. L'article 15 de la loi nouvelle règle *l'exercice de la surveillance dans les mines, les minières et les carrières souterraines*.

Les mesures à prendre sont arrêtées par le Roi, après avis du Conseil des Mines.

La Chambre a ajouté au texte l'obligation pour le Gouvernement de prendre l'avis du Conseil supérieur d'hygiène, pour les arrêtés destinés à sauvegarder la santé des ouvriers.

Le Ministre de l'Industrie et du Travail a accepté cet amendement. Il y a lieu pour le Sénat de le voter également.

* * *

III. Le Projet voté par le Sénat contient deux articles relatifs, l'un, à la durée du travail dans les mines, et l'autre, aux pensions des ouvriers mineurs.

Une loi spéciale a réglé, depuis le vote de ces dispositions, tout ce qui concerne la durée du travail dans les mines.

L'article 36 a été également détaché du Projet pour faire l'objet d'une loi spéciale.

Il semble, en effet, rationnel de soumettre ces matières à une législation particulière.

* * *

IV. L'article 43 du Projet abroge un grand nombre d'articles de la loi de 1810.

Sur la proposition de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants, la Chambre a ajouté, aux articles supprimés par le Projet, les articles 73, 74 et 75 de la même loi.

Enfin, le Ministre de l'Industrie et du Travail a complété cette énumération par l'addition des articles 76 à 80 « *dans celles de leurs dispositions se rapportant aux permissions d'usines* ».

La Chambre a voté ces amendements sans discussion.

Le rapport de la Commission spéciale rappelle, pour justifier l'abrogation des articles 73, 74 et 75, la proposition faite, le 6 décembre 1881, dans le même sens, par M. Saintelette.

Elle était ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER.

« Sont abrogés :

- » 1° Les articles 73 à 75 de la loi du 21 août 1810 sur les mines ayant pour objet de soumettre à l'obtention d'une permission préalable l'établissement de fourneaux, de forges et d'usines ;
- » 2° Les dispositions prescrites par les articles 76 à 80, en tant qu'elles se rapportent aux permissions d'usines.

ART. 2.

- » Les fourneaux, forges et usines sont soumis à un règlement de police, sanctionné par un arrêté royal. »

L'Exposé des motifs de ce projet constate que « *les dispositions de la section IV, titre VII, de la loi (art. 73, 74 et 75)* » sont en opposition avec nos idées économiques, et que l'abrogation « *de cette section IV* » fera disparaître des entraves que rien ne justifie. »

« Il suffira, pour sauvegarder les intérêts publics et privés, d'appliquer aux usines métallurgiques un régime analogue à celui auquel l'arrêté royal du 29 janvier 1866 soumet les établissements dangereux, insalubres et incommodes. »

Le Projet de Loi est conçu dans ce sens.

La Section centrale, présidée par M. Th. De Lantsheere, adopta unanimement le projet de M. Saintelette.

M. Eudore Pirmez, rapporteur, déclara également « *que les articles 73 à 75 de la loi de 1810 n'ont plus aucune raison d'être dans le régime de liberté industrielle sous lequel nous vivons.* » Néanmoins, ce projet resta sans suite.

La Commission spéciale de la Chambre a partagé l'avis de MM. Pirmez et Saintelette en faisant, en outre, remarquer que le régime distinct de la

loi de 1810 pour certaines usines, et de l'arrêté du 23 janvier 1883 pour les autres, est de nature à créer des conflits entre l'Inspection du Travail et l'Administration des Mines.

Le rapporteur, M. Versteyleu, conclut en ces termes :

« La Commission estime qu'il y a lieu de supprimer de la loi de 1810 les articles 73, 74 et 75. La loi sur les établissements dangereux et insalubres serait seule applicable. »

Ces articles exigent les avis préalables de la Députation permanente, de l'Ingénieur des Mines, de l'Administration des Eaux et Forêts et de l'Administration des Ponts et Chaussées. Ils prescrivent l'affichage de la demande pendant quatre mois dans le chef-lieu du département, dans celui de l'arrondissement, dans la commune où sera situé l'établissement projeté et dans le lieu du domicile du demandeur.

L'article 75 frappe d'une taxe les « *impétrants de ces permissions* ».

La suppression votée par la Chambre des articles 73, 74, 75, conformément aux propositions du Gouvernement et de la Commission spéciale, ne semble pas devoir donner lieu à des difficultés.

La loi française du 9 mai 1866 a abrogé également les articles 73, 74 et 75. Elle est ainsi conçue :

« ART. 1. — Sont abrogés les articles 73 à 78 de la loi du 21 avril 1810, »
 » ayant pour objet de soumettre à l'obtention préalable l'établissement de »
 » fourneaux, forges et usines.

» ART. 2. — Sont également abrogés les articles 59 à 67, 79 et 80 de »
 » la même loi, ainsi que l'article 70, dans celle de ces dispositions qui, »
 » dans le cas de concession prévue par cet article, oblige le concession- »
 » naire à fournir à certaines usines la quantité de minerai nécessaire à »
 » leur exploitation.

» Néanmoins, les dispositions des dits articles continueront à être »
 » applicables, jusqu'au 1^{er} janvier 1876, aux usines établies avec permission »
 » antérieurement à la promulgation de la présente loi. »

La loi française est, comme on le voit, plus complète que le Projet de Loi.

Elle abroge les articles 59 à 67, 79 et 80, sans restriction, et en partie l'article 70.

Il en résulte qu'en France, l'obligation du propriétaire d'un terrain sur lequel il y a du minerai de fer et celle du concessionnaire d'une *mine de fer*, de fournir aux besoins des usines établies légalement, ont été supprimées avec toutes leurs conséquences.

En Belgique, les articles 59 à 67 et 70 sont tombés, *en fait*, en désuétude. Les usines n'en réclament plus l'application. Du moment où l'on abrogeait les articles 73, 74, 75, il eût été préférable de supprimer également les articles 59 à 67 et l'article 70, sauf à introduire dans la loi une disposition transitoire, analogue à celle de la loi française, si cela paraissait encore nécessaire.

Le maintien par le Projet de Loi des permissions des articles 59 à 67

et 70 dans la loi de 1810 explique les termes de l'amendement du Ministre de l'Industrie et du Travail, qui a proposé d'ajouter aux articles 73, 74, 75 supprimés, les articles 76 à 80, avec cette limitation : « *dans celles de leurs dispositions se rapportant aux permissions d'usines.* »

C'est la reproduction du projet de loi de M. Saintelette.

Et, en effet, la section V, qui contient ces cinq articles 76 à 80, est intitulée : « *Dispositions générales sur les permissions.* »

D'après ce titre, la section V s'applique non seulement aux permissions d'usines, mais encore :

1° Aux permissions des articles 60 et 62 de la section II, en vertu desquels les maîtres de forges peuvent obtenir du préfet la permission, sur l'avis de l'ingénieur des mines, après avoir entendu le propriétaire, d'exploiter à la place de ce dernier, le minerai de fer, s'il n'exploite pas lui-même, ou s'il n'exploite pas en quantité suffisante;

2° Aux permissions d'exploiter les minières en général (articles 57 et 58, section I);

3° Aux permissions d'exploiter les terres pyriteuses et alumineuses (section III, articles 71 et 72).

Mais, en réalité, les articles 76 et 77, *seuls*, se rapportent à toutes les permissions et sont maintenus en vigueur *pour les permissions autres que les permissions d'usines* par la restriction introduite dans l'article 43 du Projet.

Quant aux articles 78, 79 et 80, ils ne concernent que les permissions d'usines. Le texte le dit en termes précis, pour les articles 79 et 80.

Et, dans l'article 78, les *établissements* dont il est parlé sont ceux qui sont soumis à la taxe de l'article 75, c'est-à-dire *les impétrants de permissions pour les usines.*

L'effet des amendements introduits dans l'article 43 du Projet est donc celui-ci :

1° Les permissions d'usines des articles 73, 74, 75 sont abrogés complètement à partir de la promulgation de la loi nouvelle;

2° Les articles 78, 79 et 80 sont également abrogés complètement, sauf le principe du maintien des établissements existants, consacré par l'article 78;

3° Les articles 76 et 77 subsistent pour les permissions autres que les permissions d'usines.

Cette abrogation est-elle rétroactive, en ce sens que les établissements autorisés légalement avant la promulgation de la loi nouvelle, en vertu des articles 73, 74 et 75, perdraient les droits qui leur sont accordés par les articles 79 et 80, abrogés par l'article 43 nouveau du Projet?

La question est délicate.

Les lois, en général, ne statuent que pour l'avenir.

En France, la loi du 9 mai 1866 a maintenu pendant dix ans l'effet des articles 79 et 80, abrogés par elle.

Cette disposition transitoire n'a pas été insérée dans l'article 43 du projet modifié. Ce sera, éventuellement, aux tribunaux à résoudre la question.

Observons que, malgré la permission accordée avant la loi nouvelle, le maître de forges ne peut, d'après l'article 79, faire des fouilles hors de ses propriétés et exploiter les minerais par lui ainsi découverts, qu'en se conformant aux dispositions de la section II du titre VII de la loi de 1810.

Il doit donc être autorisé par la Députation permanente, d'après l'article 59, pour faire des recherches dans *les terrains d'autrui*. Il devra également obtenir de la Députation une permission d'exploiter conformément à l'article 60. (Bury, n° 991.)

Dès lors, si même il était jugé que l'article 79 subsiste en faveur des anciennes usines, en vertu du principe de la non-rétroactivité, elles ne pourraient en profiter sans la permission de l'autorité administrative, qui empêchera tout abus.

Cette garantie, toutefois, n'existe pas pour l'exercice du droit accordé par l'article 80 aux usines autorisées, d'établir des lavoirs et des chemins de charroi sur des terrains qui ne leur appartiennent pas, à charge d'indemniser le propriétaire (art. 80).

*
* *

V. Le dernier amendement, introduit par la Chambre dans le Projet, concerne les concessions de mines de fer. Ce point n'avait pas échappé à l'attention de vos Commissions réunies lors du premier examen de la revision de la loi de 1810 ; mais elles avaient pensé qu'en prévision des questions nombreuses que soulevait cette revision, l'examen du rétablissement de ces concessions pouvait être ajourné.

Il ne faut pas, en effet, se dissimuler que le texte introduit par la Chambre ne suffira pas. Une loi spéciale sera, très probablement, nécessaire pour régler l'application du principe ainsi posé.

La rédaction des articles 2, 3, 68 et 69 de la loi de 1810 est vicieuse. Elle a donné lieu à de longues controverses, résultat naturel des contradictions entre ces textes. Le système adopté généralement aujourd'hui consiste à déclarer concessible le minerai de fer quand des travaux d'art réguliers et souterrains sont nécessaires pour son exploitation ; s'il en est autrement, le minerai n'est pas concessible ; c'est alors non pas une « mine », mais une « minière ». Cette interprétation résulte des articles 68 et 69 de la loi de 1810.

De nombreuses concessions de mines de fer ont été accordées en Belgique sous le gouvernement hollandais. Des instructions administratives étaient ouvertes pour beaucoup de demandes, lorsque éclata la Révolution de 1830.

La loi de 1810 ne permettait les concessions qu'après l'avis du Conseil d'Etat (art. 5). Or, celui-ci avait été supprimé en Belgique.

La loi du 2 mai 1837 établit un Conseil des Mines, auquel fut confiée la mission, attribuée précédemment au Conseil d'Etat par la législation impériale.

Le projet de loi de 1837 définissait ce qu'il faut entendre par *mines de fer concessibles*.

D'après le texte soumis à la Chambre, *l'exploitation à ciel ouvert*, réservée aux propriétaires de la surface, comprenait celle qui se pratique même par des puits et galeries, mais sans l'aide de galeries d'écoulement. La Commission spéciale de la Chambre rejeta cette proposition.

Mais les intérêts des propriétaires fonciers furent énergiquement défendus lors de la discussion du projet.

En présence de l'opposition que rencontrait le système de la Commission, favorable au système des concessions du minerai de fer, le Gouvernement proposa l'ajournement de cette question PROVISOIREMENT.

Les demandes en concession ou extension des mines de fer furent supprimées dans l'article premier.

Par suite de ce sursis, aucune concession de mine de fer n'a plus été accordée depuis 1830. Or, l'article 68 ne permet pas l'exploitation du minerai de fer par les propriétaires fonciers lorsqu'elle exige des travaux d'art réguliers et souterrains. Il en résulte que des richesses minières importantes seraient restées improductives si l'Administration des Mines n'avait pas usé d'une large tolérance vis-à-vis des propriétaires exploitants ou de leurs concessionnaires, qui avaient recours à des travaux d'art très développés, contrairement à la loi.

Le Conseil des Mines a, à diverses reprises, demandé qu'il fût mis un terme à cette situation irrégulière ; des projets de loi ont même été élaborés dans ce but. Le rétablissement des concessions exige, en effet, une revision des textes de la loi de 1810 et le règlement clair et définitif des droits respectifs des concessionnaires et du propriétaire du fond.

Certaines dispositions transitoires seront aussi probablement nécessaires.

La jurisprudence belge a eu à définir les droits des concessionnaires vis-à-vis des propriétaires du sol, en interprétant les concessions de mines de fer accordées par le gouvernement hollandais. Les arrêts de nos Cours ont été en général très favorables aux propriétaires dans le règlement de ces conflits.

Elles ont admis que les minerais de fer de superficie n'ont pas été concédés en fait, par le gouvernement hollandais, du moment où ils sont *exploitables à ciel ouvert*, c'est-à-dire sans travaux réguliers par galeries souterraines ; de sorte que dans le périmètre de la concession, le minerai peut être extrait tout à la fois par le concessionnaire et par le propriétaire du sol. Celui-ci a conservé le droit de *l'exploiter à ciel ouvert*. Le concessionnaire doit respecter ses travaux et limiter son propre droit à la mine extraite par des travaux réguliers et souterrains.

En fait, aujourd'hui, la plupart des gîtes de minerai de fer superficiels sont épuisés, et il y a lieu de favoriser les industriels qui voudront établir des exploitations en profondeur. C'est ce qui a eu lieu en France.

Le rapport de l'honorable M. Versteylen contient à cet égard des renseignements intéressants.

Déférant au désir exprimé par le Conseil des Mines dans son rapport sur la revision de la loi de 1810 et dans de nombreux avis antérieurs, la Chambre des Représentants a inscrit dans le Projet un article nouveau (l'article 44). Elle a supprimé les mots « *à l'exception des demandes en concession ou extension des mines de fer,* » introduits dans l'article premier de la loi du 2 mai 1837.

La situation provisoire, créée par cet article 1, aura duré trois quarts de siècle !

Il restera au Gouvernement, après avoir consulté le Conseil des Mines et son Administration, à faire disparaître les doutes et les difficultés que présente l'application de la loi de 1810, en ce qui concerne le minerai de fer, et à reviser, par des textes clairs et précis, les articles 59 à 73 de la loi du 21 avril 1810.

Cette nécessité est également signalée par la Commission spéciale de la Chambre des Représentants.

Vos Commissions n'ont pas cru devoir aborder l'examen et la rédaction de ces textes nouveaux, parce qu'ils auraient entraîné le renvoi du Projet à la Chambre, ce qu'elles voulaient absolument éviter.

Après discussion des amendements proposés par la Chambre des Représentants, elles les ont adoptés à l'unanimité.

Ainsi se termine par l'accord complet du Sénat et de la Chambre, un siècle après la promulgation de la loi de 1810, la revision d'une des lois les plus importantes pour le développement industriel du pays.

Le Rapporteur,
EMILE DUPONT.

Le Président,
Vicomte SIMONIS.