

# Chambre des Représentants.

---

SÉANCE DU 31 JANVIER 1874.

---

## Concessibilité à perpétuité des ardoisières ou jusqu'à épuisement du gîte ardoisier.

(Pétition d'exploitants d'ardoisières situées dans les provinces de Luxembourg et de Namur.  
Analysée dans la séance du 19 novembre 1873.)

---

### RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION PERMANENTE DE L'INDUSTRIE (1), PAR M. BALISAUX.

---

MESSIEURS,

Par pétition adressée, le 10 novembre dernier, à MM. les membres de la Législature et du Gouvernement, des exploitants d'ardoisières, situées dans les provinces de Luxembourg et de Namur, protestant d'abord contre le projet de loi présenté par M. le Ministre des Finances, dans la séance de la Chambre du 27 juin 1873, à cause de l'insuffisance du terme maximum de 40 ans, proposé pour la durée des baux des minières et carrières domaniales, demandent que le Gouvernement soit autorisé, par la loi, à octroyer aux exploitants d'ardoisières, des baux de biens domaniaux, à durée illimitée ou jusqu'à épuisement du schiste ardoisier, moyennant une redevance qu'ils fixent à 27 francs par hectare.

Après avoir développé longuement les motifs qui servent de base à cette réclamation, ils arrivent logiquement à une autre conclusion plus radicale et qu'ils formulent comme il suit :

« C'est en présence de cet état de choses si préjudiciable aux intérêts de  
» l'industrie ardoisière et du Trésor public, que les soussignés supplient le  
» Gouvernement et la Législature de leur octroyer la faculté d'exploiter les  
» veines d'ardoises, aux mêmes conditions que la houille, le zinc et toutes les  
» matières minérales concessibles, dénommées dans l'article 2 de la loi sur

---

(1) La commission est composée de MM. DE LEHAYE, président, SIMONIS, VAN ISEGHEN, BALISAUX, DESCAMPS, CRUYT, JANSSENS, VERMEIRE et DELAET.

» les mines du 21 avril 1810; en conséquence, de bien vouloir leur accorder  
 » le droit de concession, à perpétuité ou jusqu'à épuisement du gîte ardoi-  
 » sier, moyennant une redevance fixe de 25 centimes par hectare concédé et  
 » une redevance proportionnelle de moins de 2 p. % du produit net, en  
 » moyenne, comme cela résulte de la loi du 2 mai 1837. »

Comme complément de la loi qu'ils appellent de tous leurs vœux, les pétitionnaires ajoutent qu'il serait utile :

*A.* Que les concessions ardoisières fussent divisées par lots de vingt hectares, au moins ;

*B.* Que l'on accordât aux communes le montant de la valeur vénale du terrain occupé superficiellement et, à titre d'indemnité, un tantième à fixer, soit la moitié ou les deux tiers, de la redevance proportionnelle du produit net des ardoisières établies sur leur territoire.

Nous ne nous arrêterons pas, Messieurs, à ces dernières considérations, toutes de détails, relatives aux taux des redevances fixes ou variables à payer à l'État, aux communes et même aux particuliers propriétaires du sol, à la division et à l'étendue minima des concessions, etc. Si même le principe de concessibilité réclamé par les pétitionnaires pouvait être adopté, la plupart de ces questions devraient varier suivant les circonstances; elles sont plutôt du domaine de l'Administration que du domaine de la loi qui ne ferait, sans doute en cette matière, qu'édicter des dispositions générales.

Nous arriverons donc à la question qui pourrait dominer une discussion sur la pétition et qui intéresse surtout les pétitionnaires.

Y a-t-il lieu d'assimiler l'exploitation des veines de schiste ardoisier à l'exploitation des veines de houille, de plomb, de zinc; en résumé, aux exploitations des matières minérales concessibles dénommées dans l'article 2 de la loi sur les mines, du 21 avril 1810?

Cette question n'est pas neuve, Messieurs, elle a déjà fait l'objet de sérieuses études et de plusieurs discours à la Chambre et au Sénat, dans le cours de la session de 1868-1869, à l'occasion de pétitions d'exploitants d'ardoisières; elle a appelé plusieurs fois l'attention et l'examen des chefs des Départements de la Justice et des Travaux publics.

Nous nous bornerons donc à rappeler les principaux arguments qui militent, avec certaine apparence de fondement, en faveur de la conclusion des pétitionnaires.

Ils se résument ainsi :

Le législateur de 1810, en faisant la loi du 21 avril sur les mines, a commis un oubli ou plutôt une erreur, en ne classant pas les carrières d'ardoises parmi les matières minérales concessibles, énumérées en l'article 2 de cette loi, et en les assimilant aux carrières de grès, marbres, granits, pierres à bâtir et à chaux, dénommées en l'article 4.

Cette erreur ne peut s'expliquer que par l'état d'enfance dans lequel se trouvaient, à cette époque, les exploitations ardoisières qui étaient toutes à

ciel ouvert, et par l'imprévoyance excusable du grand développement que les besoins des populations, les moyens mécaniques nouveaux, les associations de capitaux, leur feraient prendre dans l'avenir.

Cette erreur était si manifeste, dit-on, que le Gouvernement français n'a pas tardé à reconnaître les vices de cette législation, et qu'il s'est empressé de prendre les mesures administratives les plus énergiques, pour venir en aide à l'industrie ardoisière.

Rien ne fut oublié, ni routes, ni canaux, ni chemins de fer, non plus que concessions à perpétuité de biens domaniaux et communaux; on alla même jusqu'à concéder l'exploitation d'ardoises sous le lit de la Meuse, à Fumay.

Aussi, les ardoisières d'Angers et de Fumay prirent-elles un développement si considérable, qu'elles purent non-seulement approvisionner toute la France de leurs produits, mais encore les pays voisins, au grand avantage de la fortune publique de leur pays.

Les ardoisières belges sont bien loin d'avoir pris le même essor; au contraire, elles restent stationnaires et dans un état de gêne et de souffrance, ce que l'on attribue surtout, avec raison, à de mauvaises dispositions administratives, à des redevances exagérées, à des exigences exorbitantes de la part des propriétaires du sol, enfin à la faible durée des baux des biens domaniaux et communaux.

Une loi nouvelle décrétant la concessibilité des ardoisières et d'autres dispositions administratives assurerait à jamais la prospérité de cette industrie, le bien-être de nombreuses populations et dispenserait la Belgique d'être tributaire de l'étranger pour sa consommation de produits ardoisiers.

Il n'est, dit-on, aucune raison plausible pour ne pas assimiler l'exploitation de l'ardoise à l'exploitation de la houille ou d'autres matières minérales concessibles.

En effet, les gisements des veines d'ardoises sont, à peu près, disposés, dans le sein de la terre, comme ceux des veines de charbon, ils subissent les mêmes mouvements, les mêmes retours, ils s'étendent sous une grande superficie de terrain et s'enfoncent à de grandes profondeurs.

Comme pour le charbon, les dépenses de recherches et de fouilles sont grandes, les frais de premier établissement considérables. Il faut aussi aux exploitations ardoisières des puits, des galeries souterraines, des machines d'extraction et d'exhaure, des voies ferrées et, conséquemment, de grands capitaux qui courent autant de risques que ceux employés dans l'industrie charbonnière.

Les capitaux resteront toujours craintifs et conséquemment l'industrie ardoisière toujours souffrante, en Belgique, tant qu'une loi nouvelle n'assurera pas aux industriels ou aux spéculateurs, des exploitations d'une durée aussi longue que celle des exploitations charbonnières.

Il y a donc lieu de placer ces deux industries sous le même régime.

Malgré toutes ces considérations, votre commission permanente d'industrie n'a pu, Messieurs, se rallier à la manière de voir et à la conclusion des pétitionnaires et des membres de la Législature qui ont eu l'occasion de défendre leurs intérêts.

Une question de la plus haute importance, le respect dû à la propriété,

l'étendue de ses droits, son inviolabilité, principes consacrés par l'article 552 du Code civil : *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous*, et l'article 11 de la Constitution belge : *nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité*, domine tout le débat.

Comme l'écrivait l'honorable M. Bara, Ministre de la Justice, le 13 mai 1870 : « Le principe de l'inviolabilité de la propriété ne doit fléchir que devant des considérations de l'ordre le plus élevé et, du moment où il n'est pas démontré que l'initiative individuelle est impuissante à tirer parti des richesses que le sol renferme, il ne faut pas, par un esprit de protection exagérée, enlever au propriétaire du sol le droit naturel qui lui appartient de disposer de sa propriété comme il l'entend. »

Tel était aussi l'esprit du législateur de 1810 et, s'il a apporté quelques restrictions au principe de l'inviolabilité du droit de propriété, en réservant la concessibilité de l'exploitation de certaines matières minérales qu'il a spécialement dénommées, sous la qualification de mines, dans l'article 2 de la loi du 21 avril 1810, il ne l'a fait qu'avec la plus grande prudence, la plus grande réserve, et après s'être convaincu que l'intérêt public exigeait absolument cette restriction aux droits du propriétaire du sol.

Ce n'est pas, comme on le prétend, par erreur, ignorance ou imprévoyance des développements futurs des exploitations ardoisières, qu'elles ne sont pas classées dans la catégorie des mines, mais dans celle des matières minérales non concessibles énumérées dans l'article 4 de ladite loi.

Le législateur de 1810 ignorait si peu quelles pourraient être la nature et l'importance des travaux de ces exploitations, qu'il s'exprime ainsi dans le dernier alinéa dudit article 4 : « le tout exploité à ciel ouvert ou par galeries souterraines. » Ce n'est pas non plus par erreur ou par oubli que cette législation est restée la même, en France, jusqu'à ce jour, puisque les demandes des exploitants d'ardoisières françaises, tendant à la concessibilité des ardoisières, ont toujours été repoussées et notamment, en 1837, à la suite d'une pétition d'exploitants d'Angers.

Dans la législation sur les mines de tous les pays de l'Europe, en Angleterre, en Prusse, en Autriche, en Italie, en Espagne et, malgré les récentes modifications que cette législation a subies, dans la plupart de ces pays, l'ardoise n'est pas classée parmi les mines concessibles, mais bien parmi les matières minérales dont l'exploitation est laissée à la libre disposition du propriétaire du sol.

Il ne pourrait donc être question, en Belgique, d'apporter une nouvelle exception au principe de l'inviolabilité de la propriété, en faveur de l'exploitation de l'ardoise, que pour autant qu'il fût démontré que l'intérêt public est sérieusement compromis par l'état actuel des choses, qu'il est absolument impossible au propriétaire du sol de tirer parti des richesses que ce sol contient.

Loin d'avoir cette conviction, votre commission permanente d'industrie, Messieurs, croit pouvoir affirmer le contraire et vous le démontrer par les considérations suivantes et même par certains arguments sur lesquels les pétitionnaires fondent leurs conclusions.

On met trop de complaisance à assimiler, par la comparaison, les exploitations ardoisières et houillères, à mettre sur le même pied l'ardoise et le charbon.

D'abord, le charbon comme le fer du reste, car on ne peut admettre de comparaison qu'avec cette dernière matière, est de toute première nécessité et ne peut, au moins dans l'état actuel de nos découvertes ou de nos inventions, être remplacé par aucune autre matière; on l'appelle avec raison l'âme de toutes les industries.

La question de l'importance des gisements houillers, de leur exploitation, du prix de leurs produits a, depuis deux ans surtout, trop vivement intéressé, préoccupé le monde entier, pour insister davantage sur ce point.

Peut-on en dire autant de l'ardoise qui n'a, pour ainsi dire, qu'un seul usage connu? Elle est certainement utile, mais est-elle absolument nécessaire? Nous ne pouvons mieux faire que de prier les fabricants de tuiles de répondre à cette question.

Vous connaissez tous la nature, la puissance moyenne des veines de houille, en Belgique, leur distribution dans le sein de la terre et la grande profondeur qu'elles atteignent; vous savez que dans le bassin houiller d'Charleroi, par exemple, plusieurs puits d'extraction ont 700 à 800 mètres et même plus, et que l'on estime à 4,500 mètres environ la profondeur de ce bassin.

Vous appréciez donc facilement qu'en présence de la grande division de la propriété foncière, des énormes capitaux qu'exigent de tels travaux d'exploitation, dépenses toujours très-aléatoires, car des irrégularités dans les terrains et conséquemment dans les gisements houillers, se présentent inopinément même à de très-grandes profondeurs, il était impossible de laisser aux propriétaires du sol le soin de tirer parti à leur profit peut-être, mais, dans tous les cas, au grand détriment de la prospérité publique, des immenses richesses contenues dans ce sol et qu'ils étaient du reste absolument impuissants à en retirer.

Il est même, au point de vue de la fortune publique, certains regrets à exprimer au sujet de la trop grande division des concessions, dans certains bassins houillers.

Le respect dû aux espondes destinées à empêcher toutes communications entre les divers charbonnages, des difficultés plus grandes d'exploitation forcent les exploitants à laisser, dans le sein de la terre, des quantités considérables de combustibles perdues à jamais.

Contrairement aux veines de houille, les gisements ardoisiers sont disposés, sauf de rares exceptions, en bancs d'une grande puissance, affleurant généralement à la surface du sol, et permettant, comme presque toutes les carrières parmi lesquelles elles sont du reste classées, par la loi de 1810, leur exploitation à ciel ouvert.

Quelques hectares de gîte ardoisier peuvent suffire à une exploitation considérable et séculaire. Les importantes ardoisières françaises nous en donnent un témoignage irrécusable.

La grande division de la propriété foncière, en Belgique, n'est donc pas un obstacle sérieux à la création ou au développement des ardoisières, l'intérêt

du propriétaire du sol doit l'amener naturellement à l'exploiter lui-même ou à mettre cette exploitation en société, si ses ressources sont insuffisantes ou s'il ne veut pas courir de grands risques, ou enfin, à céder à autrui, moyennant une indemnité suffisante, l'exercice de son droit.

L'argument pris par les pétitionnaires, pour justifier leur demande de concessibilité, dans la comparaison qu'ils font entre les ardoisières belges et françaises, dans le fait du développement considérable et de la grande prospérité de ces dernières, ne pourrait avoir certaine valeur que pour autant que la législation française sur les mines fût autre que la nôtre, qu'il fût démontré que l'heureux état de cette industrie, en France, est dû au droit de concessibilité qui n'existe pas en Belgique. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, il n'en est rien; toutes propositions tendant à ce but ont été repoussées et la preuve reste acquise, par cette comparaison, que l'industrie ardoisière peut arriver à une grande prospérité même sous le régime de la loi du 21 avril 1810.

Nous devons donc rechercher ailleurs les causes de cette différence.

Doit-on l'attribuer à l'insuffisance des moyens de transport, au prix élevé des tarifs des chemins de fer? C'est possible et même probable, au moins pour partie; mais, depuis un an surtout, les immenses sacrifices imposés au Trésor public, pour la création de voies ferrées, dans les provinces de Luxembourg et de Namur, pour l'amélioration des voies existantes, pour la réduction des frais de transport, sont, croyons-nous, de nature à donner satisfaction aux pétitionnaires.

Doit-on attribuer cette différence à la trop faible durée des baux des biens domaniaux et communaux dans lesquels se trouvent surtout, en Belgique, les plus importants gisements d'ardoise?

Le projet de loi sur la durée des biens domaniaux qui est, en ce moment, à l'ordre du jour des discussions de la Chambre, a uniquement pour but d'apporter un remède à cet état de choses reconnu préjudiciable à l'intérêt privé des exploitants d'ardoise et de minerais de fer, aussi bien qu'à l'intérêt public.

Nous apprécierons plus loin si ce remède est suffisant.

Nous ne pouvons certes pas mettre en doute l'esprit d'initiative, les connaissances spéciales, l'activité des industriels belges et notamment des exploitants d'ardoisières, mais ces derniers sont-ils bien convaincus que le schiste ardoisier français n'a pas certaines qualités qu'aucune loi ne pourrait jamais donner au nôtre?

Les recherches statistiques que nous avons faites prouvent, du reste, que l'industrie ardoisière n'est pas, comme on l'a affirmé, dans un état permanent de gêne et de souffrance, qu'elle reste stationnaire.

En effet, sa production a plus que doublé en dix années. Elle occupait 559 ouvriers en 1860 et 1,108 en 1870; la valeur de ses produits n'était, en 1860, que 412,075 francs, elle parvint en 1870 au chiffre de 894,654 francs.

Votre commission permanente de l'industrie croit donc, à l'unanimité moins une voix, Messieurs, qu'il ne peut y avoir lieu d'étendre, en faveur de l'exploitation de l'ardoise, l'exception au droit commun résultant de la loi du 21 avril 1810.

Mais il est une autre conclusion formulée par les pétitionnaires et qui a une portée beaucoup moins large que celle que nous venons de combattre.

Ils demandent que l'État et les communes soient autorisés à octroyer, pour l'exploitation du schiste ardoisier dans leurs propriétés, des baux durant jusqu'à l'épuisement du gîte ardoisier. On sait, nous l'avons dit plus haut, que les gisements d'ardoise se trouvent surtout, en Belgique, dans une contrée où le sol, d'une valeur relativement faible, est resté en grande partie la propriété de l'État et des communes.

Nous écarterons d'abord de la question la durée possible des baux des biens communaux, les communes ayant le pouvoir, en observant les formalités prescrites par les lois, d'aliéner leurs immeubles et conséquemment de consentir des baux à longue durée.

Nous ne pouvons cependant qu'approuver la proposition de l'ingénieur en chef Rucloux, dans son rapport du 29 février 1872, quand il dit : « Il faudrait » une sorte de règlement qui établirait, d'une manière générale et rationnelle, les conditions auxquelles on pourrait obtenir l'autorisation de rechercher et d'exploiter les gisements d'ardoises dans les propriétés domaniales, règlement qui serait vraisemblablement adopté par les communes, » pour les droits qu'elles auraient à accorder, et que le Gouvernement aurait, » dans tous les cas, le moyen de leur imposer indirectement, par l'approbation à laquelle les autorisations sont soumises. »

L'article 13 du titre II de la loi des 28 octobre et 3 novembre 1790, sur la durée des baux des biens domaniaux, est un obstacle, une entrave au développement de l'industrie ardoisière ; son application est aussi nuisible à l'intérêt public qu'à l'intérêt privé des exploitants.

Tel est aussi l'avis de l'honorable Ministre des Finances, émis dans l'Exposé des Motifs de son projet de loi sur la durée des baux pour les minières et carrières domaniales, et il termine même cet Exposé des Motifs, par les mots suivants : « c'est surtout en vue de l'exploitation des ardoisières que cette proposition nous est soumise. »

Ce projet de loi portant à un terme maximum de 40 ans la durée des baux des biens domaniaux, pour l'exploitation des minières et des carrières, a pour principal but de donner satisfaction aux exploitants d'ardoisières, en apportant un remède à l'état de choses dont ils se plaignent.

Mais, comme nous l'avons déjà dit, ce remède est-il tout à fait efficace, le délai maximum de 40 ans n'est-il pas trop court, dans certaines circonstances, et ne serait-il pas utile, sinon nécessaire, de permettre l'octroi de baux dont la durée ne serait limitée que par l'épuisement du gîte minier ou ardoisier ?

Cette question a fait l'objet d'une discussion, dans le sein de la section centrale chargée du rapport sur le projet de loi prémentionné, et la section centrale, après avoir entendu quelques explications de M. le Ministre des Finances, s'est prononcée quant à la durée des baux, dans le sens de son projet de loi, rejetant en conséquence les baux à durée illimitée ou jusqu'à épuisement des gîtes miniers ou ardoisiers.

Les considérations émises dans ce rapport, ainsi que les réponses du Gouvernement aux questions qui lui étaient adressées, ne nous ont point paru assez concluantes, pour nous permettre d'adopter la même opinion.

Quels sont, en effet, les arguments de M. le Ministre et de la section centrale, à l'appui de leur conclusion? Nous les résumerons successivement et nous les ferons suivre de nos observations.

Il ne faut pas, disent-ils, engager les domaines de l'État, par des baux d'une trop longue durée, afin de ne pas compromettre les intérêts du Trésor public.

Des baux durant jusqu'à épuisement des gîtes miniers ou ardoisiers constitueraient, au fond, une véritable aliénation contraire à la nature du droit de bail.

Ces baux pourraient occasionner des difficultés sur la question de savoir quand doit finir la redevance, pour cause d'épuisement du gîte.

Si le locataire ne satisfaisait pas aux obligations que le bail lui impose, il faudrait, dans le cas du bail à durée illimitée, lui intenter un procès en résolution qu'un bail à durée ordinaire permet d'éviter plus facilement.

Comme il s'agit de richesses enfouies dans le sol, plutôt espérées que certaines, si l'exploitation confirme les espérances de l'exploitant, l'État, qui ne s'est dessaisi que pour un temps limité, rentre en possession d'une chose qu'il peut désormais louer à un prix plus élevé.

Ces arguments ne nous paraissent que spécieux et ne peuvent, croyons-nous, résister à un simple examen.

Remarquons d'abord que malgré les termes généraux dont se sert le projet de loi, *minières et carrières*, c'est-à-dire, toutes les matières énumérées par les articles 3 et 4 de la loi du 21 avril 1810, la proposition de la section centrale qui paraît être agréée par le Gouvernement, restreint l'application de la loi aux exploitations de minerais de fer et de schiste ardoisier. L'exception proposée à la disposition précitée de la loi de 1790 perd donc considérablement de l'importance que lui donnait le texte du projet de loi, et la crainte d'abus possibles, de la part du Gouvernement qui pourrait disposer trop librement du domaine public, ne peut avoir un caractère sérieux.

Au lieu de compromettre les intérêts du Trésor public, les baux durant jusqu'à l'épuisement des gîtes miniers ou ardoisiers, seraient de nature à les favoriser, s'il est vrai, comme tout le fait présumer, qu'ils détermineraient les industriels à faire des travaux préparatoires et d'exploitation plus considérables et si le Gouvernement prenait le soin de proportionner la redevance qui lui serait due, non-seulement à l'importance des produits extraits, mais encore à leur valeur courante, à l'époque de l'extraction.

Un bail, n'ayant pour terme que l'épuisement du gîte ardoisier ou minier, n'a pas plus un caractère d'aliénation qu'un bail d'une durée de 40 ou 50 ans, et nous cherchons même, en vain, pourquoi le projet de loi s'est arrêté plutôt au premier chiffre qu'au second.

Il n'en reste pas moins un bail soumis à toutes les règles légales ou conventionnelles et sujet à résiliation, en cas d'inexécution des clauses et conditions y stipulées.

Rien est-il plus simple ou plus facile pour l'État que de faire constater, d'abord par ses ingénieurs, puis par des experts nommés contradictoirement, s'il y a contestation, si les gisements miniers ou ardoisiers sont réellement épuisés et si, conséquemment, le bail et la redevance doivent cesser? En quoi un



bail à durée faible peut-il plus qu'un bail à durée illimitée, simplifier les difficultés d'une demande en résiliation pour cause d'inexécution de ses clauses et conditions? Nous le cherchons aussi en vain.

Le dernier argument que fait valoir le rapport de la section centrale nous paraît contraire aux règles d'une parfaite équité.

L'État ne peut avoir en vue de spéculer sur des dépenses considérables qu'un exploitant aurait faites, oubliant qu'elles ne sont pas en rapport avec la durée de son exploitation, telle qu'elle est fixée par son bail; il ne peut penser à s'enrichir aux dépens de celui-ci.

Certes, l'État, en accordant des baux dont le terme serait l'épuisement des gisements miniers ou ardoisiers, devrait prendre, comme nous venons de le dire, les mesures les plus scrupuleuses pour assurer, dans l'avenir, les intérêts du Trésor public, mais il doit aussi prendre en sérieuse considération les risques souvent considérables que courent les industriels, le développement de l'industrie dans le pays, et le bien-être de nombreuses populations.

En conséquence de ce qui précède, la commission permanente de l'industrie, d'accord avec la conclusion de M. Jochanus, inspecteur général des mines, en son rapport du 7 avril 1873, est d'avis qu'il serait désirable que le Gouvernement fût autorisé par la loi à accorder des baux pour l'exploitation de l'ardoise dans les propriétés domaniales, dont la durée ne serait limitée que par l'épuisement des gisements de schiste ardoisier et à des conditions qui concilieraient les intérêts du Trésor public et ceux des exploitants.

Elle conclut, à l'unanimité, au renvoi à M. le Ministre des Finances de la pétition qui fait l'objet du présent rapport.

*Le Rapporteur,*  
E. BALISAUX.

*Le Président,*  
DE LEHAYE.