

SENAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 21 MARS 1849.

Rapport de la Commission chargée d'examiner le Projet de Loi qui supprime le Conseil des Mines.

(Voir les N^{os} 54, 124 et 166 de la Chambre des Représentants, et le N^o 59 du
Sénat.)

MESSIEURS ,

La Commission à laquelle vous avez renvoyé l'examen du projet de loi relatif à la suppression du Conseil des mines, s'est livrée avec la plus scrupuleuse attention à l'étude de cette proposition, qui touche à d'immenses intérêts généralement reconnus.

L'exploitation des mines forme, vous le savez, une des branches principales de la richesse publique. La concession des mines ne peut donc être entourée de trop solides garanties contre les abus humainement possibles; et c'est pour sauvegarder tous les droits que la Législature a voté la loi du 2 mai 1837, qui a institué le Conseil spécial des mines et posé cette règle (où réside surtout la valeur de cette loi) « qu'aucune concession, extension ou maintenue ne peut » être accordée *contre l'avis du Conseil des mines.* »

Or, c'est cette règle, ce fondement rationnel de la confiance, de la sécurité légitime des exploitants et demandeurs en concession; c'est cette règle précieuse, qui formule en quelque sorte le résumé des débats multipliés et lumineux auxquels les deux Chambres se sont livrées pendant plusieurs années, qu'on veut faire disparaître en vous proposant la suppression du Conseil des mines.

En 1830, les événements amenèrent la suppression du Conseil d'État, et partant l'inexécution des dispositions de la loi du 21 avril 1810, relatives aux concessions, puisque celles-ci « ne peuvent être accordées qu'en vertu d'un » acte délibéré en Conseil d'État. »

Les lois des 21 août 1831 et 1^{er} juillet 1832 n'eurent qu'une durée éphémère. Lors du vote de cette dernière loi, le Sénat fixa le 1^{er} janvier 1854 pour terme à son effet.

Le 17 mars 1835, le Gouvernement, comprenant la nécessité d'exécuter enfin la loi du 21 avril 1810, proposa à la Législature un Projet de loi pour la création d'un Conseil des mines destiné, dans sa spécialité, à tenir lieu du Conseil d'État.

En son exposé des motifs, M. le Ministre de l'Intérieur, au département duquel ressortissaient alors les mines, motiva la création d'un Conseil sur la nécessité de donner, dit-il, « toutes les garanties désirables pour les concessions ; » et il ajoute : « que l'importance et l'urgence de cette loi n'ont pas besoin d'être démontrées. »

Ce Conseil se composait au projet d'un président, de deux conseillers et de deux membres honoraires, tous nommés par le Roi. M. le Ministre, pour justifier le personnel peu nombreux de ce Conseil, faisait observer que les affaires étaient soumises préalablement à l'examen des ingénieurs des mines et des Députations permanentes.

Dans le rapport présenté à la Chambre le 4 mai 1835, le rapporteur, l'honorable M. Brixhe, qui pendant de longues années avait rempli les fonctions d'ingénieur des mines, déclarait ce personnel insuffisant et ne présentant pas toutes les garanties propres à commander la confiance générale. Toutefois, la majorité de la Commission ne crut pas pouvoir se rallier aux vues de son rapporteur, se fondant exclusivement sur la nécessité des économies et sur la difficulté de trouver *les hommes convenables* à la formation d'un personnel nombreux, et elle se borna à adjoindre un troisième membre au Conseil, à raison des longs délais nécessaires pour l'examen consciencieux de dossiers multipliés et des plus volumineux.

Votre Commission se dispensera de reproduire ici toutes les phases de la discussion longue et approfondie à laquelle ce projet donna lieu. On rappellera seulement que la loi fut adoptée par la Chambre des Représentants, le 14 mai 1836, après des débats qui occupèrent douze séances ; qu'elle fut discutée au Sénat les 10, 11, 12 et 14 juin 1836 ; amendée et renvoyée à la Chambre des Représentants.

Les amendements introduits dans la loi tendaient tous à augmenter les garanties de justice et d'équité qui doivent présider à l'octroi des concessions des Mines toujours si importantes et si vivement disputées.

Après ce coup-d'œil rétrospectif, nous nous trouvons devant le nouveau projet du Gouvernement. Votre Commission a dû d'abord se demander s'il convient de supprimer le Conseil des mines, sauf, s'il y a lieu, à examiner après, comment ce corps pourrait être convenablement remplacé.

Plusieurs difficultés importantes ont surgi dès le début, une entr'autres qui intéresse au plus haut point le droit si juste de préférence, consacré par la loi du 2 mai 1837 en faveur du propriétaire du sol. Celui-ci, en effet, trouve aujourd'hui dans le Conseil des mines sa plus forte, son unique garantie, puisque dans les deux seuls cas où ce droit perd sa prépondérance (la concurrence d'un inventeur de la mine ou une demande en extension), le Conseil des mines est appelé à décider la question de préférence et à fixer l'indemnité due au prétendant débouté.

Votre Commission a vainement cherché dans le Projet de loi soumis à vos délibérations, ces garanties que la loi du 2 mai 1837 a conservées aux intéressés.

Il convient de nous arrêter ici quelques instants et d'examiner dans leur ensemble toutes les précautions que la législature avait cru devoir prendre, après une longue discussion qui s'est prolongée de 1835 à 1837, pour l'institution du Conseil des mines.

D'abord, après avoir reconnu en principe que cette institution était *indis-*

pensable sous le régime de la loi du 21 avril 1810, on s'est attaché à rendre impossibles dans l'avenir les abus qui avaient pu se produire précédemment sous l'empire de cette loi. Ainsi les membres du Conseil des mines doivent être choisis, partie parmi des juristes, partie parmi des personnes possédant des connaissances spéciales en matière de mines; ils ne peuvent exercer aucune profession, ils cessent de prendre part aux délibérations s'ils sont intéressés par eux-mêmes ou par leurs parents en ligne directe dans une exploitation de mines; ils sont enfin sujets à récusation aux termes de l'art. 378 du Code civil, et le remplacement du conseiller récusé doit avoir lieu par un des membres honoraires, pris non pas au choix du Gouvernement, mais dans l'ordre des nominations; enfin, nous ne pouvons trop le répéter, le Gouvernement ne peut accorder de concession *contre l'avis du Conseil des mines*.

Votre Commission n'a trouvé ni dans l'exposé des motifs, ni dans les dispositions de la loi nouvelle, ces garanties précieuses que présentent aux intéressés les dispositions de la loi qu'on veut abroger aujourd'hui.

En effet, toute l'économie de la loi nouvelle repose sur l'instruction faite par les Députations Permanentes des Conseils Provinciaux. Certes, autant que possible, votre Commission rend hommage à l'indépendance de ces corps; mais elle pense cependant que les Députations Permanentes, corps doublement électifs, ne peuvent pas avec convenance achever d'une manière en quelque sorte définitive, l'instruction d'affaires aussi importantes, car la Députation Permanente rencontrera alors des influences gênantes dans l'élément même qui la fait naître, et ses avis, bien plus qu'auparavant, susciteront des préventions, injustes sans doute, mais dont il est essentiel de préserver le personnel de cette importante juridiction administrative.

Votre Commission n'a pu, nous le répétons, s'empêcher de reconnaître que la loi soumise à vos délibérations ne présente aucune des garanties si laborieusement introduites dans la loi de 1837. D'après le projet nouveau, une fois l'instruction complète devant la Députation Permanente, il ne reste plus au Ministre des Travaux publics ou au Conseil des Ministres qu'à prononcer après avoir consulté l'Inspecteur Général qui n'est toutefois qu'un subordonné immédiat et dont l'avis ne lie nullement le Gouvernement.

A aucune époque, en 1831, 1832, 1835, 1836 et 1837, la législature n'a trouvé convenable d'accorder au Ministère le pouvoir exorbitant de disposer ainsi à son gré de l'une des principales branches de la fortune publique, de valeurs s'élevant souvent à plusieurs millions. L'empereur Napoléon lui-même, qui certes n'aimait guère l'intervention des corps délibérants, comprit la nécessité d'insérer dans la loi du 21 avril 1810, une disposition portant que les concessions ne pourraient être accordées que par décret impérial délibéré en *Conseil d'Etat*, parce que cette loi paraissait porter atteinte aux droits résultant de l'art. 552 du Code civil, et que dès lors la collation des concessions ne pouvait donner trop d'appaisements aux nombreux intéressés.

Le besoin d'économie, invoqué par le Gouvernement comme principal motif de la suppression du Conseil des mines, préoccupe également le Sénat qui n'y fera jamais défaut pour autant que son action ne soit pas désorganisée.

Votre Commission a examiné attentivement cette face de la question et elle éprouve le regret unanime de vous déclarer qu'elle n'a point trouvé dans la

réduction minime de dépense que procurerait la suppression du Conseil des mines, des motifs suffisants pour la porter à accueillir un projet qui bouleverserait toute l'économie des lois sur la matière.

En effet, de l'aveu même de l'honorable Ministre des Travaux publics, et d'après les propositions de son Budget, les économies immédiates ne doivent s'élever qu'à 17,900 francs, plus 28,000 francs dans un avenir plus ou moins éloigné. Peut-on, pour une somme aussi exiguë que celle de l'économie immédiate, laisser compromettre les intérêts immenses engagés dans la question : car il faut bien le dire, et ce fait résulte de tous les débats antérieurs : jamais la législature n'a voulu consentir à confier à la prérogative d'un Ministère quelconque les pouvoirs excessifs qu'on vous demande aujourd'hui.

Dans son exposé des motifs, M. le Ministre dit que la majeure partie des demandes a reçu une solution, et que l'arriéré de 1837 se trouve liquidé.

D'après un tableau que M. le Ministre a bien voulu nous communiquer, 1,027 affaires ont été traitées par le Conseil des mines, de 1837 à octobre 1848. Il a paru convenable d'annexer ce tableau au présent rapport, et l'on fait observer que ce chiffre donne en moyenne à peu près 94 affaires par an et environ 19 par conseiller, chiffre élevé si l'on considère le temps qu'absorbe nécessairement l'examen de dossiers aussi volumineux et de questions aussi ardues.

Il résulte aussi de ce document et du rapport présenté à la Chambre des Représentants par l'honorable M. Nothomb, le 26 novembre 1839, qu'il y avait à cette époque 782 affaires en instruction ; 245 affaires nouvelles se sont donc présentées pendant ce laps de temps.

Ces faits se reproduiront encore dans l'avenir ; les questions de principe sont loin d'être toutes vidées, et d'après des renseignements recueillis, quatre nouvelles questions de principe ont surgi seulement depuis novembre 1848. Or, vous concevez facilement le temps et le soin qu'exige la solution de questions aussi compliquées et délicates de leur nature.

Suivant le rapport fait à la Chambre des Représentants par la Section centrale, 156 affaires sont encore en instruction devant le Conseil des mines. Mais il aurait fallu ajouter à ce chiffre les demandes pendantes encore devant les Députations permanentes, et ne point perdre de vue qu'il peut, qu'il doit nécessairement en surgir tous les jours de nouvelles.

L'état de la science permet de présumer qu'on découvrira dans le sol de notre Belgique, dans un temps rapproché peut-être, de nouveaux gîtes de calamine, de blende, de galène ou plomb sulfuré, voire même de pyrite ou fer sulfuré, exploitable aujourd'hui comme mines de soufre, etc., etc. Combien de demandes en concession et en concurrence ne peuvent pas naître d'un moment à l'autre des explorations de la science et de l'activité industrielle ! Il est à regretter qu'on se soit ainsi attaché à n'envisager que la face toute actuelle, le plus petit côté de la question, celui qui touche le moins au véritable intérêt général bien entendu.

Car, remarquons-le, les hommes d'intelligence et d'action ne se sacrifient qu'aux recherches dont le succès possible est d'avance couvert par des sécurités que ne peut offrir un pouvoir essentiellement politique, dont aucun contre-poids ne balance la faiblesse humaine, au milieu des luttes de parti et de prépondérance.

La Commission n'a pas bien compris comment il serait possible de réaliser

en entier l'économie de 17,900 fr. annoncé par M. le Ministre. En effet, il ne faut pas perdre de vue qu'indépendamment de l'instruction devant les Députations Permanentes, le Conseil des mines, outre le travail de son rapporteur obligé, doit, dans chaque affaire, se livrer à un examen nouveau et complet de chaque dossier, et ces deux besognes, d'après la loi nouvelle, incomberont à M. le Ministre des Travaux publics.

On s'est donc demandé, dans l'hypothèse de l'adoption du projet, qui serait chargé de cette longue besogne, et l'on a été d'avis, qu'il serait impossible de l'imposer à l'une des divisions existant au Département des Travaux publics, puisqu'aujourd'hui le personnel se trouve réduit au stricte nécessaire.

Ici se présente ce dilemme : ou M. le Ministre se contentera de l'avis des Députations permanentes et de l'inspecteur des mines, ou il y aura examen complet dans ses bureaux. Il devra, dans cette dernière supposition, créer une division spéciale, et dès lors le chiffre des économies se trouvera singulièrement réduit.

Convaincue de l'importance du Conseil des mines, de la nécessité de son existence, votre Commission a dû examiner s'il ne serait pas possible d'obtenir une réduction équivalente à celle résultant de la suppression projetée, en simplifiant le personnel du corps des ingénieurs des mines.

Elle a en conséquence réclamé de M. le Ministre des Travaux Publics un tableau du personnel de l'Administration des mines depuis 1838 jusqu'à ce jour, et il résulte de l'examen de cette pièce, qui sera annexée à ce rapport, qu'en 11 années le personnel de ce corps est monté de 36 à 56 employés de tous grades.

Il a été reconnu qu'il y aurait plus de convenance à rechercher les économies dans une réduction de ce personnel que dans la suppression d'un conseil qui est indispensable à la bonne exécution de la loi du 21 avril 1810. Votre Commission croit devoir vous faire remarquer qu'avant 1830, l'administration ne comptait que 7 ingénieurs de district et un ingénieur en chef résidant à Namur pour tout le Royaume.

Or, on croit pouvoir affirmer que jamais il ne s'est élevé alors la moindre plainte qui résultât de l'inexistence des ingénieurs en chef de division et d'un inspecteur général. La création de ces divers emplois n'a jamais été réclamée, que nous sachions, par les nombreux exploitants du Royaume ni par les députations permanentes, qui n'auraient cependant pas manqué de signaler les besoins réels qu'un bon service eût réclamés à leurs yeux.

Pourquoi ne rendrait-on pas à l'Administration des mines, en partie du moins, la simplicité d'organisation qu'elle avait avant 1830, ne fût-ce même que provisoirement ; y aurait-il péril en la demeure si l'on touchait au personnel de cette Administration, puisqu'on veut des économies à ce point que pour 17,900 francs on s'expose à soulever et à compromettre tous les grands intérêts engagés dans les mines ? Pourquoi ne pas s'empresser plus tôt de restreindre, au moins quant à présent, le personnel aux plus strictes besoins du service ? C'est un système qui pourrait être utilement étudié par le Gouvernement.

C'est ici le lieu de rencontrer une question de haute moralité politique ; votre Commission s'est demandé s'il était bien de l'intérêt du Gouvernement d'assumer la grave responsabilité qui pèse aujourd'hui toute entière sur le corps qu'il propose de supprimer et dont l'existence le met si complètement en

dehors de toute imputation possible de favoritisme ou de partialité, puisqu'il ne peut concéder *contre l'avis du Conseil des mines*.

La Commission s'est émue des attaques mal fondées, elle se plaît à le reconnaître, auxquelles le Gouvernement pourrait être en butte par l'exercice de la prérogative qu'il voudrait exercer. Elle doit vous faire remarquer que malgré le grand nombre de décisions prises par le Conseil des mines, jamais celles-ci n'ont donné lieu à aucune suspicion, bien qu'elles aient dû nécessairement froisser tous les intérêts qu'il n'a pas été donné au Conseil de satisfaire. On n'hésite pas à reconnaître qu'une telle estime envers le Conseil des mines a surtout pour fondement l'indépendance que la loi lui a faite.

On craindrait qu'il n'en fût plus ainsi si l'octroi des concessions dépendait de nouveau exclusivement du Gouvernement, car alors la loi de 1837 aurait en vain vu le jour et les abus qu'elle a voulu neutraliser pourraient renaître.

Aussi par le temps de critique où nous vivons, il est urgent, même au prix d'une dépense d'avance déterminée (fr. 17,900), d'épargner avec soin au pouvoir toute chance de désaffection, tous griefs, tous reproches, si injustes qu'on puisse en présupposer les prétextes, soit d'immoralité, soit de favoritisme ou de préférence politique.

En résumé, votre Commission, convaincue de la gravité que la question réécite en elle-même, abstraction faite d'une économie minime que tout repousse, convaincue de la nécessité de ne pas exposer gratuitement le Gouvernement à des soupçons mal fondés presque inévitables, mais dans tous les cas susceptibles d'amoindrir sa dignité, sa considération; convaincue encore de la nécessité du maintien du Conseil des mines pour la complète et bonne exécution de la loi du 21 avril 1810 qui régit la matière; persuadée enfin qu'il importe, eu égard à l'importance de l'objet, d'entourer l'octroi des concessions de toutes les garanties possibles, votre Commission se voit à regret obligée de vous proposer, à l'unanimité de ses membres, le rejet du Projet de loi soumis à vos délibérations.

Dans cette situation, votre Commission a cru devoir s'abstenir d'examiner les articles d'une loi dont elle n'admet pas le principe.

ED. COGELS.

Le Comte COGHEN.

Le Baron A. DAMINET.

CHRISTYN Comte DE RIBAUCCOURT.

FERD. SPITAEELS, Rapporteur.

(7)

CONSEIL DES MINES.

Affaires traitées par le Conseil des Mines depuis son institution.

NATURE DES AFFAIRES.	1837 à 1838	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	Total.
1 ^o Avis définitifs sur demandes en concessions, extension ou maintenance de concession.	16	61	22	14	70	21	76	107	36	62	485
2 ^o Avis interlocutoires sur demandes de même nature	50	15	5	21	25	5	19	28	10	15	167
5 ^o Avis rendus par application de l'article 7, § 2 de la loi du 21 avril 1810.	»	1	»	»	»	»	»	»	»	»	1
4 ^o Avis définitifs sur demandes en ouverture de communication par application de l'article 12 de la loi du 2 mai 1837	5	»	1	1	»	»	»	1	4	5	15
5 ^o Avis interlocutoires sur semblables demandes	1	»	»	»	»	»	»	»	»	»	1
6 ^o Avis rendus, aux termes de l'article 7 de la loi du 2 mai 1837, sur affaires de police des mines, tombant sous l'application des articles 49 et 50 de la loi du 21 avril 1810, et 4 et 7 du décret du 5 janvier 1815	21	17	10	22	16	15	18	14	8	8	147
7 ^o Avis sur affaires diverses.	59	50	10	15	15	12	26	52	18	18	215
Totaux.	110	124	46	71	124	51	159	182	76	104	1027

(5)

Corps des Ingénieurs des Mines.

GRADES.	1838	1839	1840	1841	1842	1843	1844	1845	1846	1847	1848	1849
Inspecteur général	»	»	»	»	»	»	»	1	1	1	1	1
Ingénieur en chef de 1 ^{re} classe.	»	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Id. 2 ^e classe.	2	2	2	2	1	1	1	5	5	5	5	5
Ingénieur de 1 ^{re} classe . .	2	4	4	4	4	5	5	2	2	2	2	2
Id. 2 ^e classe. . .	4	2	2	2	2	2	2	5	6	6	5	5
Sous-Ingénieurs.	2	6	7	8	8	9	9	8	9	10	10	10
Aspirant de 1 ^{er} classe. . .	1	1	1	1	4	4	4	4	6	6	6	6
Id. 2 ^e classe. . .	9	5	4	10	10	10	10	14	12	12	12	12
Id. 3 ^e classe. . .	16	25	26	16	18	20	21	18	18	17	17	16
	36	46	47	44	49	52	55	56	58	58	57	56