KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 maart 1990 door de Staatssecretaris voor Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "welke de wetten betreffende het Nationaal Waarborgfonds inzake Kolenmijnschade wijzigt, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 3 februari 1961 en gewijzigd door de wet van 28 juli 1966 en het koninklijk besluit nr. 39 van 25 augustus 1967", heeft op 9 april 1990 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Energie, le 14 mars 1990, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant les lois relatives au Fonds National de Garantie pour la Réparation des Dégâts Houillers coordonnées par l'arrêté royal du 3 février 1961 et modifiées par la loi du 28 juillet 1966 et par l'arrêté royal nE 39 du 25 août 1967", a donné le 9 avril 1990 l'avis suivant :

A. ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp van wet wijzigt de gecoördineerde wetten betreffende het Nationaal Waarborgfonds inzake kolenmijnschade op twee punten :

a. de financiering van het Waarborgfonds wordt gewijzigd in die zin dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 4 van de gecoördineerde wetten, het zogeheten gemeenschappelijk fonds B voortaan mede gestijfd zal worden door een jaarlijkse bijdrage uit het fonds A, welk fonds gevormd wordt door de stortingen van de concessiehouders in de loop van hun exploitatieactiviteiten; die gelden worden op de naam van dezen geïndividualiseerd en komen, na stopzetting van de exploitatie, voor zover er overschot is, voor terugbetaling in aanmerking;

b. de termijn voor die mogelijke terugbetaling die thans tien jaar is, wordt op dertig jaar gebracht, waardoor de concessiehouder die de mijnexploitatie heeft stopgezet, pas na verloop van die termijn aanspraak zal hebben op de teruggave van het saldo van de op zijn naam in het fonds A ingeschreven gelden, overeenkomstig de procedure vastgesteld in artikel 13, tweede lid, van de gecoördineerde wetten.

II. Er kan niet ontkend worden dat de beoogde jaarlijkse transferten van gelden van het fonds A naar het fonds B de grootte van het eventueel voor terugbetaling in aanmerking komende bedrag beïnvloeden en, in samenhang met de verlenging van de wachttermijn voor het indienen van het verzoek om teruggave conform artikel 13 van de gecoördineerde wetten, de mogelijke beschikbaarheid van die gelden in hoofde van de betrokken concessiehouder doen afnemen.

Inzonderheid de wetsbepalingen naar luid waarvan de gelden die in het fonds A worden gestort op een persoonlijke rekening van de concessiehouder worden ingeschreven (artikel 4) en de concessiehouder die de exploitatie heeft stopgezet de teruggave ervan kan aanvragen (artikel 13), zouden kunnen worden aangevoerd om voor te houden dat het saldo van de in het fonds A gestorte gelden tot het vermogen van de betrokken concessiehouder behoort, dienvolgens dat het ontwerp een eigendomsrecht zou aantasten. Zodanige zienswijze gaat evenwel aan de wet voorbij.

De individualisering bedoeld in genoemd artikel 4 volstaat niet om in dit geval van een eigendomsrecht te gewagen; de individualisering is een noodzakelijk gegeven om het in de gecoördineerde wetten opgebouwde stelsel van waarborg tegen onvermogen, uitwerking te laten hebben; het fonds B kan slechts worden aangesproken wanneer, in het bedoelde geval, de gelden van het fonds A niet volstaan om de schade, bedoeld in artikel 58 van de gecoördineerde wetten op de mijnen, groeven en graverijen, te dekken.

Voorts is aan de aanspraak op terugbetaling van het eventuele saldo, bedoeld in artikel 13 van de gecoördineerde wetten betreffende het Nationaal Waarborgfonds inzake kolenmijnschade, niet de bescherming van een subjectief recht verleend : de concessiehouder die de exploitatie heeft stopgezet, kan de teruggave aanvragen. Het Nationaal Waarborgfonds beslist over die aanvraag, na raadpleging van het Vast Mijnschadecomité en de Raad van State. De in de wet gekozen termen en de manier van besluitvorming wijzen duidelijk op een ruim appreciatierecht van de overheid, welk appreciatierecht het bestaan van een door de wet erkend, beschermd en afdwingbaar recht in de weg staat.

In die omstandigheden kan men bezwaarlijk stellen dat de herregulering van de financiering van het waarborgstelsel inzake kolenmijnschade, onderwerp van dit ontwerp, een aantasting inhoudt van een

door de wet beschermd eigendomsrecht of neerkomt op een schending van de eigendomsbeschermende regelen vervat in artikel 1 van het Additioneel protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd door de wet van 13 mei 1955, welk artikel overigens aan de overheid een brede ruimte laat om in het algemeen belang zelfs eigendomsbeperkende maatregelen te nemen.

Volledigheidshalve mag eraan worden toegevoegd dat aan de Raad van State is meegedeeld dat met het ontwerp niet wordt teruggekomen op beslissingen van teruggave welke, met toepassing van meergenoemd artikel 13, door het Vast Mijnschadecomité zouden genomen zijn. Verkregen rechten zijn derhalve niet ter sprake.

III. Luidens artikel 6, § 1, VI, 5E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de Gewesten, op het stuk van het economisch beleid, bevoegd voor "de natuurlijke rijkdommen", uiteraard de steenkolenmijnen inbegrepen (1).

---

(1)Oorspronkelijk bepaalde de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de bevoegdheid van de Gewesten betrekking had op "de exploitatievoorwaarden voor de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben". Uit een analyse van de parlementaire voorbereiding van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1988 is geworden, blijkt evenwel duidelijk dat de herformulering van de betrokken bevoegdheidsregel geen wijziging in de bedoelde bevoegdheid beoogt (zie inzonderheid, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, blz. 95).

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft opgemerkt, zijn het regelen van de aansprakelijkheid van de exploitant en het inrichten van een overheidswaarborg ten voordele van de eigenaars van de bovengrond of van andere gelaedeerde derden twee onderscheiden zaken, welke de ene van de andere kunnen worden gescheiden (advies L. 15.842/VR van 1 april 1985).

Het ontwerp blijft in de lijn van de beginselen welke ten grondslag lagen aan de regeling vervat in de wet van 12 juli 1939, later gecoördineerd bij een koninklijk besluit van 3 februari 1961. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1939 blijkt dat het gaat om het inrichten van "een aanvullende en noodzakelijke zekerheid verschaft aan de eigenaars die blootgesteld zijn nadeel te ondergaan, wegens de mijnontginning" (Gedr. St., Kamer, 1938-1939, verslag, nr. 10, blz. 1), zonder dat de wetsbepalingen betreffende het herstel van de kolenmijnschade in

enige mate worden gewijzigd (ib.). In het Senaatsverslag wordt bevestigd dat de beoogde regeling "een wet van rechtvaardigheid en solidariteit" is, die geconcipieerd is ten behoeve van de bovengrondse eigenaars (Gedr. St., Senaat, 1938-1939, nr. 90, blz. 6).

Uit die aanwijzingen in verband met het door de wetgever beoogde doel blijkt dat de regeling betreffende de tegemoetkoming van het Nationaal Waarborgfonds van in den beginne gezien is als een regeling ter bescherming van gelaedeerde derden, die los staat van de voorwaarden waaronder aan mijnbouw, derhalve aan economisch beleid ter zake van natuurlijke rijkdommen, mag worden gedaan.

Ten aanzien van de gestelde bevoegdheidsvraag moet daaruit dan ook de conclusie worden getrokken dat, evenals de wet van 12 juli 1939, het thans voorliggende ontwerp een andere zaak betreft dan het economisch beleid waarvoor de Gewesten krachtens de bijzondere wetten op de staatshervorming bevoegd zijn.

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift stelle men als volgt :

"Ontwerp van wet tot wijziging van de wetten betreffende het Nationaal Waarborgfonds inzake kolenmijnschade, gecoördineerd op 3 februari 1961".

Artikel 1.

1. In de zin waarbij de wijzigingsbepaling wordt ingeleid, leze men : "... wordt een artikel 4bis ingevoegd, luidend als volgt : ...".

2. Naar luid van het bepaalde in artikel 4bis, 1E, staat het de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris voor Energie ieder jaar het percentage te bepalen van de bijdrage welke jaarlijks uit het fonds A aan het fonds B moet worden gestort. De bepaling voorziet in een raadpleging van het Vast Mijnschadecomité. Desalniettemin zou het meer in overeenstemming zijn met de regelen ter zake van delegatie van bevoegdheid, dat in de wet het criterium wordt vermeld aan de hand waarvan het bedoelde percentage zal worden vastgesteld of aangepast.

In diezelfde bepaling vervange men de woorden "door de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris voor Energie" door : "de Minister die de Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft". De taakverdeling tussen de Minister en de hem toegevoegde Staatssecretaris, is zaak van de Regering.

3. In artikel 4bis, 2E, schrijve men, gelet op de begrotingshervorming welke met de wet van 28 juni 1989 is doorgevoerd :

"2E door een jaarlijkse toelage van de Staat".

Artikel 2.

Men stelle het artikel als volgt :

"Artikel 2.-

In artikel 5 van dezelfde wetten, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 39 van 25 augustus 1967, wordt het eerste lid opgeheven en worden in het tweede lid de woorden "Eveneens kan de Minister" vervangen door : "De Minister kan".

Artikel 3.

Men leze : "In het eerste lid van ...".

A. OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le projet de loi modifie les lois coordonnées relatives au Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts houillers sur deux points :

a. le financement du Fonds de garantie est modifié en ce sens que, par dérogation aux dispositions de l'article 4 des lois coordonnées, le "fonds commun B" sera désormais alimenté également par une contribution annuelle provenant du fonds A, ce fonds étant constitué par des versements des concessionnaires au cours des activités d'exploitation; ces moyens sont inscrits individuellement au nom de ces derniers et sont susceptibles de restitution après la cessation de l'exploitation, pour autant qu'il y ait un excédent;

b. le délai pour cette restitution éventuelle, qui est actuellement de dix ans, est porté à trente ans, ce qui aura pour effet que le concessionnaire qui a cessé l'exploitation de la mine ne pourra prétendre à la restitution du solde des ressources inscrites à son nom dans le fonds A qu'après l'expiration de ce délai, conformément à la procédure établie à l'article 13, alinéa 2, des lois coordonnées.

II. Il ne fait aucun doute que les transferts annuels visés de ressources du fonds A vers le fonds B influencent l'ampleur du montant pouvant éventuellement être restitué et que, parallèlement à la prolongation de la période d'attente pour l'introduction de la demande de restitution déterminée à l'article 13 des lois coordonnées, ils réduisent la disponibilité éventuelle de ces ressources dans le chef du concessionnaire concerné.

En particulier, les dispositions légales aux termes desquelles les contributions versées au fonds A sont portées à un compte personnel du concessionnaire (article 4) et le concessionnaire qui a cessé toute exploitation peut en demander la restitution (article 13), pourraient être

invoquées pour soutenir que le solde des sommes versées au fonds A appartient au patrimoine du concessionnaire concerné, et par conséquent que le projet porte préjudice à un droit de propriété. Une telle conception va au-delà de la loi.

L'individualisation visée à l'article 4 précité ne suffit pas pour conclure dans le cas d'espèce à l'existence d'un droit de propriété; en l'occurrence, l'individualisation est un élément indispensable au fonctionnement du régime de garantie contre l'insolvabilité élaboré dans les lois coordonnées; il ne peut être fait appel au fonds B que si, dans le cas concerné, les ressources du fonds A ne suffisent pas à couvrir les dommages visés à l'article 58 des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières.

En outre, la demande en restitution de la souche éventuelle, visée à l'article 13 des lois coordonnées relatives au Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts miniers, n'est pas protégée comme l'est un droit subjectif : le concessionnaire qui a cessé l'exploitation peut demander la restitution. Le Fonds national de garantie se prononce sur la demande après avoir consulté le Comité permanent des dommages miniers et le Conseil d'Etat. Les termes choisis dans la loi et les modalités du processus décisionnel révèlent un large pouvoir d'appréciation de l'autorité qui fait obstacle à l'existence d'un droit reconnu, protégé et sanctionné en vertu de la loi.

Dans ces circonstances, l'on pourrait difficilement affirmer que la nouvelle réglementation relative au financement du régime de garantie en matière de dégât minier, qui fait l'objet du présent projet, porte préjudice à un droit de propriété protégé par la loi ou équivaut à une violation des règles protectrices de propriété inscrites à l'article 1er du protocole additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955, cet

article ménageant d'ailleurs à l'autorité une marge étendue pour prendre, dans l'intérêt général, des mesures qui limitent même la propriété.

On peut ajouter que, pour être complet, selon les informations communiquées au Conseil d'Etat, le projet ne vise pas à revenir sur des décisions de restitution qui auraient été prises par le Comité permanent des dommages miniers en application de l'article 13 précité. Il n'est dès lors nullement question ici de droits acquis.

III. Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, 5E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne la politique économique, pour "les richesses naturelles", en ce compris bien sûr les houillères (2).

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà fait observer, régler la responsabilité de l'exploitant et organiser une garantie publique en faveur des propriétaires de la surface ou d'autres tiers lésés sont deux matières distinctes, qui peuvent être dissociées l'une de l'autre (avis L. 15.842/VR du 1er avril 1985).

Le projet s'inscrit dans le prolongement des principes qui sous-tendent le régime prévu par la loi du 12 juillet 1939, coordonnée

---

(2)A l'origine, la loi spéciale du 8 août 1980 disposait que la compétence des Régions concernait "les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives". Il résulte toutefois clairement de l'analyse des travaux préparatoires du projet qui allait devenir la loi spéciale du 8 août 1988 que la nouvelle formulation de la règle de compétence concernée ne vise pas une modification de la compétence susnommée (voy. notamment Doc. Parl., Sénat, S.E. 1988, nE 405/2, p. 95).

ensuite par l'arrêté royal du 3 février 1961. Les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1939 font apparaître qu'il s'agit d'apporter "une garantie complémentaire et certes nécessaire aux propriétaires exposés à subir un préjudice en raison de l'exploitation minière" (Doc. Chambre, 1938-1939, rapport, nE 10, p. 1) sans que les dispositions légales relatives à la réparation des dégâts houillers soient modifiées de quelque manière que ce soit (ib.). Le rapport du Sénat confirme que la réglementation envisagée sera "une loi de

justice et de solidarité" qui est conçue dans l'intérêt des propriétaires de la surface (Doc. Sénat, 1938-1939, nE 90, p. 6).

Ces indications concernant le but poursuivi par le législateur permettent d'affirmer que, dès le début, le régime d'intervention du Fonds national de garantie a été conçu comme un régime de protection des tiers lésés indépendant des conditions auxquelles l'exploitation minière est autorisée et, par conséquent, une politique économique en matière de richesses naturelles peut être poursuivie.

Il faut en conclure, en ce qui concerne la question de compétence soulevée ci-dessus, que le présent projet, comme la loi du 12 juillet 1939, concerne une matière autre que la politique économique pour laquelle les Régions sont compétentes en vertu des lois spéciales sur la réforme de l'Etat.

B. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de loi modifiant les lois relatives au Fonds national de garantie pour la réparation des dégâts miniers, coordonnées le 3 février 1961".

Article 1er.

1. Dans la phrase introduisant la disposition modificative, il y a lieu d'écrire : "... il est inséré un article 4bis, rédigé comme suit : ...".

2. Aux termes des dispositions de l'article 4bis, 1E, il appartient au Ministre des Affaires économiques et au Secrétaire d'Etat à l'Energie de fixer annuellement le pourcentage de la contribution qui doit être versé chaque année du fonds A au fonds B. Cette disposition prévoit une consultation du Comité permanent des dommages miniers. Néanmoins, il serait plus conforme aux règles relatives à la délégation de compétence que la loi mentionne le critère suivant lequel le pourcentage susvisé sera fixé ou adapté.

Dans cette même disposition, il y a lieu de remplacer les mots "le Ministre des Affaires économiques et le Secrétaire d'Etat à l'Energie" par les mots "le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions". La répartition des tâches entre le Ministre et le Secrétaire d'Etat qui lui est adjoint, relève du Gouvernement.

3. A l'article 4bis, 2E, il y a lieu d'écrire, vu la réforme budgétaire réalisée par la loi du 28 juin 1989, ce qui suit :

"2E par un subside annuel de l'Etat".

Article 2.

Il y aurait lieu de rédiger l'article comme suit :

"Article 2.-

A l'article 5 des mêmes lois, modifié par l'arrêté royal nE 39 du 25 août 1967, l'alinéa 1er est abrogé et, à l'alinéa 2, les mots

"Pareillement, en cas de nécessité, le Ministre peut" sont remplacés par "Le Ministre peut, en cas de nécessité,".

Article 3.

Il convient d'écrire : "Dans l'alinéa 1er de ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :
griffier,
greffier.

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, adjunct-auditeur. De nota van het cöordinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.