CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
07-08-1984
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.
ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Budget et l'Energie et par le Ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'Aménagement du territoire et de la Forêt pour la Région wallonne, le 20 mars 1984, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la valorisation des terrils", et en ayant délibéré dans ses séances des 28 mai, 18 juin, 25 juin et 10 juillet 1984, a donné le 10 juillet 1984 l'avis suivant :

OBJET DU PROJET.

Le projet de décret soumis à l'examen du Conseil d'Etat poursuit plusieurs objectifs :

1° Il tend à interdire, sans l'autorisation de l'Exécutif régional wallon, que les terrils définis à l'article ler du projet soient vendus, cédés, loués, partagés, échangés, en tout ou en partie, ou fassent l'objet de toute autre convention (article 12).

2° Il établit une classification des terrils en trois catégories :

"a) les terrils qui, pour des raisons d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ou de protection de l'environnement, ne peuvent pas être mis en exploitation;

b) les terrils exploitables;

c) les terrils qui semblent intéressants à exploiter, mais qui nécessitent des investigations complémentaires" (article 3).

3° Il prévoit la "valorisation" des terrils moyennant une autorisation de l'Exécutif régional wallon après enquête publique et avis du Collège des bourgmestre et échevins (article 4).

4° Il règle le problème de l'exploitation des terrils, régulièrement commencée à la date d'entrée en vigueur du décret (article 6), ainsi que le problème de l'exploitation

.../...

qui n'est pas commencée mais qui est dûment autorisée (article 7)

5° Il organise la délivrance du "permis de valorisation" à tout tiers quelconque lorsque, dans les douze mois de l'entrée en vigueur du décret, les terrils n'ont pas fait l'objet d'une demande de permis de valorisation conformément aux articles 4 et 5 du décret (article 13).

6° Il réserve, dans ce dernier cas, au propriétaire du terril, une indemnité due par le tiers exploitant sous forme d'une redevance proportionnelle égale à un pour cent, calculée chaque année sur le produit net de l'exploitation pendant l'année précédente (même article 13).

7° Il organise la surveillance des exploitations et prévoit la cessation du travail en cas de danger (article 8).

8° Il laisse enfin à l'Exécutif la faculté d'organiser, moyennant indemnité due au propriétaire, toutes recherches de matières minérales en vue d'une exploitation ultérieure ainsi que la faculté d'exproprier pour l'exploitation des matières minérales contenues dans le terril (article 14).

+

\+ +

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Pour justifier la compétence de la Région wallonne à octroyer le permis de valorisation des terrils, l'exposé des motifs fait référence à l'article 6, VI, § ler, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en citant :

"La valorisation des terrils;
la protection de l'environnement;
l'aménagement du territoire" (Exposé des motifs, point 5).

En suivant l'ordre des matières ainsi visées par l'exposé des motifs, la référence à l'article 6, VI, § ler, de ladite loi spéciale est inexacte.

Il y aurait lieu de viser successivement l'article 6, § 1er, VII, e, puis l'article 6, § 1er, II, 1°, et enfin l'article 6, § 1er, I, 1°.

+

Selon son intitulé, le projet de décret est "relatif à la valorisation des terrils".

Pour saisir la philosophie du projet de décret, il convient de préciser le sens que le législateur spécial de 1980 a donné aux mots : "la valorisation des terrils".

.../...

Dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, il a été indiqué, en ce qui concerne la politique de l'énergie, que :

"La Région est compétente pour les aspects régionaux de la politique de l'énergie et en tout cas pour :

...

5° la valorisation énergétique et métallurgique des terrils;" (1).

Le projet de loi présenté aux Chambres législatives, le texte adopté au Sénat par la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles, le projet transmis à la Chambre des Représentants, le projet adopté par la Chambre des Représentants et le texte sanctionné par le Roi ne font référence qu'aux mots : "la valorisation des terrils" qui ne firent l'objet d'aucune discussion au cours des travaux parlementaires.

Il faut donc donner aux mots "valorisation des terrils" le sens que leur donne l'exposé des motifs de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat 1979-1980, n° 434/1, p. 30.

II. A. L'article 2 du projet dispose comme suit :

"- Le permis de valorisation de terril emporte de droit délivrance du permis de bâtir conformément au chapitre ler du Titre II de la loi du 29 mars 1962 organique de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et du permis d'exploiter conformément au chapitre II du Titre ler du Règlement Général pour la protection du travail.

- Il faut entendre par "exploiter" : extraire, évacuer, éliminer, transformer ou utiliser les matières qui composent le terril".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition fait une liaison directe entre, d'une part, le permis de bâtir résultant de la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme et, d'autre part, le permis d'exploiter des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes à l'exception des mines, minières et carrières souterraines, ainsi que des fabriques et dépôts d'explosifs.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, la compétence en matière d'aménagement du territoire ne sera mise en oeuvre, à l'occasion de la délivrance du permis de valorisation, que d'une manière limitée : le permis de valorisation ne vaudra permis de bâtir (1) que pour les mesures directement liées à l'exploitation du terril, à l'exclusion de celles qui, après cette exploitation, iraient au-delà du simple rétablissement du relief du sol.

.../...

---

(1) La référence, pour le permis de bâtir, ne doit pas être faite à la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme mais doit viser le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ainsi qu'il résulte de l'arrêté du 14 mai 1984 de l'Exécutif régional wallon portant codification des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire et applicables à la Région wallonne (Moniteur belge du 25 mai 1984, p. 7636 et supplément).

B. Pour le permis d'exploiter, le projet de décret fait référence au chapitre II du titre ler du Règlement général pour la protection du travail.

Ledit chapitre II porte "Nomenclature et classification des établissements dangereux, insalubres et incommodes".

Dans cette nomenclature, parmi les établissements soumis à la haute surveillance du Ministre qui a le travail ou du Ministre qui a les mines dans ses attributions, figurent sous le "numérotage 373bis", y inséré par l'arrêté royal du 9 mars 1976 modifiant le titre ler, chapitre II, A, du Règlement général pour la protection du travail, les "Terrils de mines qui ne sont plus des dépendances non classées de mines. Dépôt, manipulation, mélange ou enlèvement. Classe I".

La seule référence à un chapitre portant uniquement une nomenclature et une classification est d'autant moins suffisante que le chapitre ler relatif aux établissements classés décrit la procédure en vue de l'obtention de l'autorisation d'exploiter ces établissements.

L'article 4, alinéa 2, du projet de décret dispose :

> "L'Exécutif régional wallon arrête les modalités de cette procédure (d'autorisation) y compris de l'enquête publique".

Si l'intention des auteurs du projet était d'établir une nouvelle procédure de délivrance du permis d'exploitation des terrils, il y aurait lieu alors d'insérer de manière expresse, dans les mesures abrogatoires, l'abrogation, pour la Région wallonne, du chapitre ler du titre ler du Règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne les terrils.

Cette abrogation rendrait superflus les mots "et du permis d'exploiter conformément au chapitre II du titre ler du Règlement Général pour la protection du travail", dans l'article 2, alinéa ler.

III. L'article 12 du projet est libellé comme suit :

"Les terrils ne peuvent être vendus, cédés, loués, partagés, échangés en tout ou en partie, ou faire l'objet de toute autre convention relative à leur valorisation sans l'autorisation de l'Exécutif régional wallon.

Toute convention faite en violation de l'alinéa précédent est nulle de plein droit".

Selon l'exposé des motifs, la disposition aurait pour objectif de permettre aux "pouvoirs publics de maîtriser le potentiel énergétique que constituent les terrils". Plusieurs ordres de considérations justifieraient qu'elle ait été rédigée dans des termes particulièrement larges.

1. "Cette contrainte n'est pas une nouveauté juridique, puisqu'elle existe depuis longtemps dans les lois coordonnées sur les mines, minières et carrières où l'article 8 soumet les conventions de cession, de vente ou de location portant sur les mines, à l'approbation préalable du Gouvernement" (Exposé des motifs, n° 10, alinéa 2).

Le modèle, ainsi invoqué, de la législation en matière de mines n'est pas pertinent, d'une part, parce que les terrils ne sont juridiquement pas assimilables à des mines et, d'autre part, parce que les pouvoirs de la Région quant aux "conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives" (loi spéciale, article 6, § ler, VI, 1°) sont plus étendus que ceux qui lui sont attribués pour la "valorisation des terrils" (loi spéciale, article 6, § ler, VII, alinéa ler, e).

.../...

a) Le régime juridique des mines se fonde sur le fait que celles-ci consistent en des "masses de substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre ou existant à la surface" (lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées le 15 septembre 1919, article 1er). Il se caractérise par la création, qui est l'objet principal de l'acte de concession, d'une propriété de la mine, distincte de celle de la surface (mêmes lois coordonnées, article 7). Pour des raisons qui tiennent à leur nature (1), aux contraintes matérielles d'une exploitation utile et à l'intérêt qu'elles présentent pour la collectivité (2), les mines sont soumises à un régime de propriété dérogatoire à celui du droit commun (3).

.../...

---

(1) Par exemple, à la nécessité d'en déterminer les limites, non directement repérables de la surface, dans un espace à trois dimensions (mêmes lois coordonnées, article 35).

(2) En son article 1er,la loi du 28 juillet 1791 relative aux mines portait ce qui suit :

"Les mines et minières ... sont à la disposition de la Nation, en ce sens seulement que les substances ne pourront être exploitées que de son consentement et sous sa surveillance".

Cette disposition ne proclamait pas d'une façon absolue le régime de la domanialité (R.P.D.B., v° "Mines, minières, carrières", n°s 13 et 14).

(3) Droit commun qui résulte de l'article 552, alinéa 1er, du Code civil, suivant lequel : "La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous". Il est intéressant de relever qu'avant que la concession ne soit accordée, qui va réduire à une redevance l'objet du droit du propriétaire de la surface (lois coordonnées, articles 46 et suivants), et malgré l'intérêt de la collectivité à la découverte d'un gisement, le droit commun demeure applicable. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 16 des lois coordonnées : "Nul ne peut faire des recherches pour découvrir des mines, enfoncer des sondes ou tarières sur un terrain qui ne lui appartient pas, que du consentement du propriétaire de la surface ou avec l'autorisation du gouvernement, ... à la charge d'une préalable indemnité envers le propriétaire ...".

Le terril est défini par l'article ler du décret en projet comme un "dépôt temporaire ou permanent - à l'exclusion de l'assiette du terrain - de substances minérales résultant de l'activité des mines de houille". Ce dépôt, aux dimensions directement et aisément déterminables, repose sur la surface du sol et, à la différence de la mine, il n'est pas soustrait au régime de propriété du droit commun. En vertu de celui-ci, sauf convention contraire, le propriétaire de la surface est aussi, par accession, le propriétaire du terril.

b) Le législateur régional ne pourrait-il pas, en ce qui concerne les terrils, déroger au droit commun, comme le fait la législation minière, qui est désormais aussi de sa compétence ?

A s'en tenir à l'intérêt, pour la collectivité, de voir exploitées utilement les ressources énergétiques recelées par nombre de terrils, on serait tenté de suivre l'Exécutif dans son raisonnement par analogie.

Cependant, comme on vient de le voir, l'intérêt de la collectivité, qui est certain dans le cas des recherches pour découvrir des mines, ne suffit pas à justifier une dérogation au droit commun. Mais surtout, les compétences des Communautés et des Régions sont d'attribution, sous la réserve de l'article 10 de la loi spéciale, aux termes duquel :

> "Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de leur compétence".

Dans la matière des mines, l'article 6, § ler, VI, 1°, de la loi spéciale mentionne expressément "les concessions" relatives à l'exploitation des richesses naturelles parmi les compétences attribuées aux Régions en ce qui concerne la politique économique. C'est là reconnaître comme inhérentes à la compétence

.../...

indiquée non seulement celle de créer, par "une espèce de démembrement de la propriété du sol ... un nouveau droit immobilier dont le titre et l'origine se trouvent dans le décret de concession" (1), mais aussi celle de soumettre ce droit "à une étroite réglementation" (1). La faculté de déroger au droit commun de la propriété est donc ici expressément inscrite dans la loi spéciale par les termes mêmes qu'elle emploie.

Pour ce qui est des terrils, au contraire, l'article 6, § ler, VII, alinéa ler, e), ne cite que leur "valorisation", en ce qui concerne la politique de l'énergie. Dans l'exposé des motifs de la loi spéciale, cette valorisation est qualifiée, comme on l'a déjà relevé, d' "énergétique et métallurgique" (2). Il n'y a pas eu d'autre précision fournie quant à cette compétence au cours des travaux préparatoires. La valorisation "énergétique et métallurgique" des terrils n'implique pas, par elle-même, une faculté de déroger au droit commun de la propriété. Une telle faculté ne pourrait donc être reconnue au Conseil régional que sur base de l'article 10 précité de la loi spéciale.

2. Les délégués de l'Exécutif ont encore fait valoir en substance ce qui suit :

a) l'autorisation de l'Exécutif à la passation d'une convention visée par l'article 12 du décret en projet est d'une nature totalement différente du permis de valorisation;

b) l'autorisation a pour but l'exercice d'un droit de regard de l'Exécutif quant au contenu de la convention à intervenir entre le propriétaire d'un terril et l'exploitant de celui-ci;

.../...

---

(1) R.P.D.B., loc. cit, n° 14.

(2) Sénat, doc. 434 (1979-1980), n° 1, p. 30.

c) l'Exécutif devra apprécier les conditions dans lesquelles l'exploitant sera rémunéré de son travail ainsi que l'importance des royalties, c'est-à-dire les redevances dues au propriétaire pour la vente du terril;

d) l'Exécutif doit pouvoir disposer d'un instrument juridique qui lui permette de faire en sorte que la valorisation des terrils et l'aménagement du sol consécutif à cette valorisation soient menés de façon rationnelle; par exemple, il doit pouvoir, au besoin, imposer,à cette fin, l'exploitation groupée de plusieurs terrils au contenu inégalement riche;

e) aucun autre moyen que celui que prévoit l'article 12 du décret en projet ne permettrait d'atteindre les objectifs ainsi poursuivis.

Suivant l'article 544 du Code civil :

"La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements".

Par ailleurs, le principe de la liberté des conventions se déduit de l'article 1134, alinéa 1er,du même Code,aux termes duquel :

"Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites".

Le régime de l'autorisation préalable, que le projet entend appliquer, semble-t-il, à toutes les conventions de vente, de cession, de location ou d'échange ayant un terril pour objet, ainsi qu'à toute autre convention relative à la valorisation d'un

.../...

terril, déroge aux règles précitées du droit civil en ce qu'il limite à la fois le droit de disposition inhérent au droit de propriété et la liberté des conventions.

Il n'apparaît pas au Conseil d'Etat qu'un pouvoir aussi étendu quant à son objet et aussi discrétionnaire quant à sa nature que celui que l'article 12 du décret en projet vise à attribuer à l'Exécutif soit indispensable, au sens de l'article 10 de la loi spéciale, à l'exercice de la compétence de la Région wallonne en matière de valorisation des terrils.

Il est exact que l'exercice utile par la Région de sa compétence en matière de valorisation des terrils implique un pouvoir de réglementation qui peut avoir à apporter certaines limitations au droit de propriété et à la liberté des conventions. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si un régime d'autorisation préalable est à cet égard indispensable, il suffit, pour conclure à l'incompétence de la Région, de constater que le texte de l'article 12 du décret en projet n'indique pas sur quelles bases, en relation avec la valorisation des terrils et l'aménagement consécutif du sol, chacune des conventions indiquées pourrait faire l'objet d'un refus d'autorisation, ce qui rend impossible la vérification du caractère indispensable des cas de refus envisagés par l'Exécutif.

.../...

IV. L'article 13 est rédigé comme suit :

"L'Exécutif régional wallon peut délivrer le permis de valorisation à tout tiers quelconque lorsque les terrils n'ont pas dans les 12 mois de l'entrée en vigueur du présent décret, fait l'objet d'une demande de permis de valorisation conformément aux articles 4 et 5 du présent décret.

Dans ce cas, le permis de valorisation réserve l'indemnité due par le tiers exploitant au propriétaire du terril, sous forme d'une redevance proportionnelle égale à 1 p. c., calculée chaque année sur le produit net de l'exploitation pendant l'année précédente.

l'Exécutif régional wallon arrête les règles d'estimation de ce produit et détermine les pièces à fournir par l'exploitant.

Lorsque le permis de valorisation qui a été octroyé n'a pas reçu de début d'exécution dans les 12 mois à compter de la date fixée par l'Exécutif régional wallon pour le commencement des travaux de valorisation, l'Exécutif régional wallon peut le déclarer caduc par simple notification à son titulaire".

+

.../...

En ses alinéas ler à 3, l'article vise le cas où le propriétaire du terril n'a pas, dans les douze mois de l'entrée en vigueur du décret en projet, demandé un "permis de valorisation".

A. Pour le cas indiqué, inspiré par la considération que l'intérêt général peut parfois imposer la "valorisation" d'un terril, l'article établit d'abord la règle que l' "Exécutif régional wallon peut délivrer le permis de valorisation à tout tiers quelconque".

L'attribution à un tiers du "permis de valorisation" - qui constitue une simple autorisation administrative - n'emporte pas par elle-même et ne pourrait emporter par elle-même le transfert de la propriété du terril à ce tiers.

Mais pour que la disposition prévoyant la "valorisation" du terril par un tiers autorisé à l'exploiter produise des effets, il est indispensable que ce tiers exploitant acquière la propriété des matières qui composent le terril. En effet, c'est seulement à cette condition que le tiers exploitant pourra "extraire, évacuer, éliminer, transformer ou utiliser (lesdites matières)" comme l'énonce l'article 2, alinéa 2,du projet.

L'attribution du "permis de valorisation" à un tiers suppose donc une expropriation du terril mettant celui-ci à la disposition de ce tiers.

B. L'article 13 du projet ne prévoit aucunement une telle expropriation du terril au profit du tiers. Il recourt à un système,qui - du moins pour partie - s'inspire de celui qui est institué pour les mines par les lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées le 15 septembre 1919.

.../...

L'alinéa 2 de l'article contient des dispositions analogues à celles des articles 46 et suivants desdites lois coordonnées, en énonçant que "le permis de valorisation réserve l'indemnité due par le tiers exploitant au propriétaire du terril, sous forme d'une redevance proportionnelle égale à 1 p.c. calculée chaque année sur le produit net de l'exploitation pendant l'année précédente".

Mais en matière d'exploitation des terrils, les dispositions dont il s'agit sont inadéquates. En effet, les situations respectives du tiers exploitant le terril et du propriétaire de celui-ci sont toutes différentes de celles du concessionnaire d'une mine et du propriétaire de la surface. Selon l'article 7 des lois coordonnées précitées, l'acte de concession "donne la propriété perpétuelle de la mine". Il fait donc de la mine un bien distinct de la surface : c'est pourquoi les propriétaires de la surface reçoivent non pas une juste indemnité avant que la mine soit concédée, mais seulement une redevance en cours d'exploitation

Au contraire, conformément au droit commun, les propriétaires des terrils sont propriétaires des substances qui composent ceux-ci. Cette considération confirme que, pour produire des effets utiles, l'attribution à un tiers du permis d'exploitation doit nécessairement être complétée, sous une forme ou sous une autre, par une expropriation du terril mettant celui-ci à la disposition du tiers exploitant. A cet égard, comme le terril adhère au sol et ne peut en être séparé sans être entièrement transformé, le terril doit être considéré comme un immeuble par nature (1).

.../...

---

(1) Au sujet des critères permettant de distinguer l'immeuble par nature : voir PANDECTES BELGES, Tome XIII, V° Biens, n° 22;
R. DEKKERS, Précis de droit civil belge. Tome Ier, n° 740, Bruxelles, Bruylant, 1954.
H. DE PAGE, Traité élémentaire de droit civil. Tome V, n° 628. Bruxelles, Bruylant, 2e ed. 1975.
Voir également M. PLANIOL, Traité élémentaire de droit civil revu et complété par G. RIPERT, 4e éd. Paris, LGDJ 1948, n° 2632.

C. Aux termes de l'article 79, § ler,de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, " ... les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution".

La disposition reproduite habilite les Exécutifs à poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique "dans les cas et selon les modalités fixés par décret". L'exploitation d'un terril est incontestablement susceptible d'être considérée comme étant d'utilité publique. Dès lors, le Conseil régional wallon peut autoriser l'expropriation dans le cas prévu par l'article 13, alinéa ler, du projet, c'est-à-dire celui où,dans les douze mois de l'entrée en vigueur du décret en projet, un terril n'a pas fait l'objet d'une demande de permis de valorisation. Le Conseil régional wallon,qui a compétence pour fixer "les modalités" de l'expropriation,peut prévoir une expropriation au profit de la Région elle-même,comme paraît être celle qui est visée à l'article 14, seconde partie, du projet. Il y a lieu d'admettre que le Conseil régional wallon peut également prévoir une expropriation au profit du tiers qui a obtenu le permis d'exploitation.

En revanche, la disposition analysée oblige le Conseil régional wallon à se conformer, dans l'exercice de son pouvoir d'organiser des expropriations, à plusieurs règles fondamentales qu'elle énonce.

1°) Le texte de l'article 79, § ler, de la loi spéciale porte que les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations "dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi". Il ressort de ces termes que le Conseil régional wallon peut rendre applicables une ou plusieurs des procédures judiciaires établies par le législateur national, mais qu'il ne peut en instituer de nouvelles. Cette interprétation est confirmée par les

travaux préparatoires (1).

.../...

---

(1) Dans le texte français de l'avant-projet de loi spéciale des Régions et des Communautés soumis au Conseil d'Etat, l'article 34, relatif aux expropriations, portait que "la région peut poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixées (par) ordonnance dans le respect "du principe" des procédures judiciaires fixées par la loi ...". Dans son premier avis sur l'avant projet (L. 13.334), le Conseil d'Etat observe que "Les mots placés entre guillemets (du principe) ne se retrouvent ni dans le texte néerlandais, ni dans l'exposé des motifs . Ils sont de nature à prêter à confusion en laissant entendre que, dans l'intention du législateur, l'ordonnance pourrait fixer des procédures judiciaires distinctes de celles que fixe le loi" (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe I, page 30).
Dans son second avis sur le même avant-projet (L. 13.395), le Conseil d'Etat souligne que "malgré la lettre de l'article 107 quater, les matières que d'autres dispositions de la Constitution attribuent à la loi doivent être considérées comme demeurant réservées à la seule compétence du législateur national". Il ajoute, à titre d'exemple, "que même dans les matières déférées aux communautés et aux régions, tout ce qui concerne la détermination des règles relatives aux expropriations restera, en vertu de l'article 11 de la Constitution, réservé au législateur national ..." (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe II, p. 2).
Comme le Gouvernement le déclare dans l'exposé des motifs du projet de loi, il a, à la suite des objections du Conseil d'Etat, supprimé les mots "du principe" : "A vrai dire, précise-t-il, (l') article 39 tient compte de l'article 11 de la Constitution ... Comme l'Etat, la Région doit observer les procédures judiciaires fixées par la loi et le principe de la juste et préalable indemnité" (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, p. 43).
L'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 commente comme suit l'article relatif au pouvoir d'expropriation des Exécutifs;"Compt tenu du prescrit de l'article 11 de la Constitution, la compétence décrétale en matière de fixation des modalités desdites expropriations doit s'opérer dans le respect des procédures judiciaires légales et du principe de la juste et préalable indemnité, ainsi qu'il est prévu au § 1er" (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 55).
A la séance publique du Sénat du 25 juillet 1980, M. STORME soutient que les dispositions de l'article 79 du projet sont en contradiction flagrante avec l'article 11 de la Constitution. M. Ph. MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles,lui répond que "cet article a été discuté lors de l'examen du projet de loi 261" et qu' "à l'époque, on a considéré qu'il était parfaitement acceptable de confier aux décrets le règlement de modalités dans la mesure où l'on respectait le prescrit constitutionnel par le biais des procédures judiciaires fixées par la loi" (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, page 2588).

2°) En outre, comme le rappelle l'article 79, § ler, le Conseil régional wallon doit "respecter le principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution".

a) L'indemnité doit être juste, c'est-à-dire réparer complètement le préjudice que l'exproprié subit par le fait de la privation de son bien. Cette indemnité doit dès lors pouvoir être fixée cas par cas et non par une disposition législative générale.

Le montant de l'indemnité peut faire l'objet d'un accord entre les parties. A défaut d'un tel accord, c'est, conformément aux principes constitutionnels, au juge de l'Ordre judiciaire qu'il appartient de statuer sur la contestation.

L'article 13, alinéa 2, du projet fixe l' "indemnité" à un montant, qui, dans certains cas, sera largement inférieur à celui du préjudice résultant de la perte de la propriété du terril. Cette disposition est inconciliable avec le principe de la juste indemnité affirmé par l'article 11 de la Constitution et rappelé par l'article 79, § ler, de la loi spéciale. En fixant un montant forfaitaire, cette disposition est également inconciliable avec la compétence réservée au pouvoir judiciaire par l'article 92 de la Constitution.

b) Au surplus, en prévoyant que l'indemnité due par le tiers exploitant au propriétaire du terril le sera "sous forme d'une redevance proportionnelle égale à 1 p.c. calculée chaque année sur le produit net de l'exploitation pendant l'année précédente", la disposition ne respecte pas le second principe énoncé par l'article 11 de la Constitution et rappelé par l'article 79, § ler, de la loi spéciale, à savoir celui que l'indemnité doit être préalable.

.../...

En conclusion, l'article 13 doit être revu compte tenu des observations qui précèdent.

+

En son alinéa 4, l'article 13 habilite l'Exécutif régional wallon à déclarer caduc le permis de valorisation auquel il n'a été donné aucun commencement d'exécution dans les douze mois à compter de la date fixée. Par la généralité de ses termes, la disposition vise tant un propriétaire qui a obtenu un permis de valorisation qu'un tiers autorisé à exploiter. Cette disposition qui ressortit à un ordre d'idées différent de celui des trois premiers alinéas, trouverait mieux sa place dans un article distinct.

V. Les articles 3, 4, 5, 6 et 8 du décret en projet confèrent certaines attributions à des membres de l'Exécutif.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a rappelé dans de nombreux avis, c'est à l'Exécutif seul qu'en vertu des articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale, il appartient de conférer des délégations à ses membres et, le cas échéant, de révoquer ces délégations. Il n'est donc pas permis au Conseil régional de s'immiscer dans l'exercice de cette compétence propre de l'Exécutif.

Certes, les "propositions" visées aux articles 3 et 4 du projet pourraient n'être, dans l'esprit des auteurs du texte, que des mesures matérielles de présentation des dossiers à l'Exécutif, et non des formalités substantielles sans lesquelles l'Exécutif ne serait pas valablement saisi. Mais, même dans cette hypothèse, la formule serait à proscrire, car elle créerait l'équivoque sans nécessité, puisqu'elle n'aurait aucun caractère normatif.

+

.../...

Il résulte des observations générales qui précèdent que le décret en projet devra être revu dans des dispositions qui semblent essentielles. Il n'a donc pas paru utile de formuler actuellement des observations particulières.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT, P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
		P. DE VISSCHER, J. DE GAVRE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	:	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. TAPIE.