ML. L. 5714/1.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
18 VI 1957
coördinatie(2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 18e mei 1957 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging en aanvulling der wet dd. 13 augustus 1947 houdende instelling van de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen en der geordende wetten op de Mijnen, Groeven en Graverijen", heeft de 4e juni 1957 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 18 mai 1957, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant et complétant la loi du 13 août 1947 instituant le Conseil national des Charbonnages ainsi que les lois coordonnées sur les Mines, Minières et Carrières", a donné le 4 juin 1957 l'avis suivant :.

Het voorontwerp van wet strekt er toe, de taak van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen te wijzigen. Tot dusver was dit een zuiver adviserende taak. Het voorontwerp wil aan de Raad, benevens die adviserende bevoegdheid, een nieuwe beslissingsbevoegdheid toekennen.

Zijn beslissingen zullen evenwel niet uit zichzelf bindend zijn; zij moeten, na advies van de Raad van State, door een koninklijk besluit bindend worden gemaakt.

De nieuwe bevoegdheden van de Nationale Raad zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de bepaling die, luidens artikel 1 van het ontwerp, artikel 7 van de wet van 13 augustus 1947 houdende instelling van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen moet worden.

De Nationale Raad voor de steenkolenmijnen, aldus dit artikel 7, tweede lid, maakt de algemene plannen op in verband met de ruilverkavelingen en versmeltingen van mijnconcessies binnen het bestek van elk bekken de concentratie der mijnzetels en de moderni ering der installaties, en zorgt voor de uitvoering van de door hem getroffen maatregelen.

Wil men tot een uitvoering van die plannen komen, dan zullen een aantal maatregelen nodig zijn. Grenzen van concessies zullen moeten worden gewijzigd, verpachtingen verplicht gesteld, ophaalschachten, zelfs mijnzetels gesloten, installaties verbeterd.

.../...

Noch uit de lezing van het ontwerp, noch uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen kan stellig worden opgemaakt wat de bevoegdheid van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen op dit gebied is.

In evengenoemd tweede lid van artikel 7 wordt immers bepaald dat de Raad zorgt voor de uitvoering van de door hem getroffen maatregelen, terwijl andere bepalingen hem bevoegdheid geven om de sluiting te bevelen van mijnzetels die niet meer aan onontbeerlijke veiligheids- of rentabiliteitsvereisten voldoen (artikel 7, derde lid), en ook om een concessie vervallen te verklaren wanneer de concentratie der bedrijven dit nodig maakt (nieuw artikel 69 bis van de gecoördineerde wetten op de mijnen).

De vraag is dus, of de Nationale Raad voor de steenenkolenmijnen voor het uitvoeren van de plannen die hij heeft opgemaakt geen andere beslissingen zou moeten kunnen nemen dan die welke uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 7, derde lid, en in het nieuwe artikel 69 bis van de gecoördineerde wetten.

In sommige gevallen zullen de betrokken ondernemingen moeten samenwerken om de algemene plannen te verwezenlijken. Dit zal vooral het geval zijn wanneer de Raad de modernisering van bepaalde installaties overweegt. Dergelijke plannen betekenen dat autonoom blijvende ondernemingen aankopen zullen moeten doen. De tekst zegt niet of de Nationale Raad ze daartoe kan dwingen en geeft evenmin uitsluitsel over aan te wenden dwangmiddelen

.../...

Er is dus onzekerheid over de omvang van de uitvoeringsbevoegdheid van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen op dit gebied.

Onzekerheid is er ook over de procedure voor het uitvoeren van de plannen. Zo kan de vraag worden gesteld of het plan, zodra het verplicht wordt, uit zichzelf rechtsgevolgen zal hebben, bij voorbeeld, de wijziging van de grenzen der concessies of de verplichting tot verpachten, dan wel of het slechts algemene richtlijnen zal bevatten die door latere beslissingen van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen ten uitvoer moeten worden gelegd ?

Een andere vraag is, of ook voor het bindend maken van de uitvoeringsmaatregelen een koninklijk besluit op advies van de Raad van State nodig is ?

Het derde lid van artikel 7 bepaalt, dat de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen de sluiting beveelt van de mijnzetels die niet meer aan de onontbeerlijke veiligheids- of rentabiliteitsvereisten voldoen, en dat hij bij de uitvoering van deze opdracht zorgt voor de handhaving van de globale kolenproductie en voor de "wederaanpassing" der door de sluiting getroffen arbeiders. Deze laatste volzin lijkt geen juridische strekking te hebben. De stellers van het ontwerp wensen dat de Nationale Raad zorgt voor de handhaving van de globale kolenproductie en voor de "wederaanpassing" van de door de sluiting getroffen arbeiders. Maar noch de handhaving van de globale productie, noch de wederaanpassing van de arbeiders lijken onmisbare voorwaarden voor de wettigheid van de beslissing te zijn.

Indien het, in strijd met deze interpretatie, zo is dat de globale productie moet worden gehandhaafd en dat de arbeiders weder moeten worden tewerkgesteld alvorens een mijnzetel mag worden gesloten, dan kan deze eis niet gelden voor sluiting om veiligheidsreden maar alleen voor sluiting wegens onvoldoende rentabiliteit.

Het vierde lid zegt, dat de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen,"mits inachtneming van de behoeften der bedrijven, van hun eigen middelen en van hun zelffinancieringsmogelijkheden, het bedrag van elke financiële hulp vaststelt, die hun gebeurlijk door de Staat en de kredietinstellingen wordt verleend".

Op grond van de gebruikte bewoordingen zou men kunnen beweren, dat de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen het bedrag vaststelt van de financiële hulp die de Staat moet verlenen, en van de kredieten die de kredietinstellingen - bedoeld worden ongetwijfeld de openbare kredietinstellingen - moeten verstrekken. Voor zover het de Staat betreft, druist zodanige interpretatie in tegen de grondwettelijke beginselen inzake begroting en tegen de grondslagen zelf van de Staatssouvereiniteit.

Zo de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen zich bepaalt tot het nemen van de toe te kennen financiële hulp en kredieten,hoort deze bepaling niet thuis in artikel 7. Zij verleent immers geen bevoegdheid tot beslissen. Het is ook niet denkbaar dat een koninklijk besluit een dergelijke raming bekrachtigt.

.../...

Het vijfde lid bepaalt, dat "de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen aan de bedrijven de bij de begrotingsbepalingen voorziene toelagen toekent". Artikel 4 van het verdrag tot instelling van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal verbiedt de door de Staten verleende subsidies of hulp, in welke vorm ook. Luidens paragraaf 11 van de overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen mogen alleen de hulp en de subsidies waarvan aan de Hoge Autoriteit na haar ambtsaanvaarding mededeling is gedaan worden gehandhaafd, indien de Hoge Autoriteit hierin toestemt.

Op grond van paragraaf 26 van diezelfde overeenkomst zal de Belgische Regering eveneens subsidies kunnen verlenen overeenkomende met de bijkomende exploitatiekosten, die het gevolg zijn van de natuurlijke gesteldheid der steenkolenlagen.

Zowel het bedrag van de subsidies als de wijze waarop zij worden toegekend zijn aan de goedkeuring van de Hoge Autoriteit onderworpen. Hieruit volgt dat de Belgische wet aan de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen geen bevoegdheid tot het toekennen van subsidies kan verlenen, althans indien dit bevoegdheid tot het vaststellen van de subsidieregelen impliceert.

Verder zegt het ontwerp : "hij stelt met de kredietinstellingen het bedrag en de modaliteiten der door deze laatste te verlenen kredieten vast". Betekent deze tekst alleen dat voor het toekennen van

.../...

kredieten de goedkeuring van de Nationale Raad is vereist, dan zijn de gebruikte bewoordingen, vooral de woorden "stelt vast", ondienstig.

Het voorlaatste lid bepaalt, dat "de Raad de tussen de Staat en derden te sluiten overeenkomsten inzake de ontginning der Kempische mijnreserves goedkeurt".

Hierbij zijn twee opmerkingen te maken. Tenzij de bedoeling van de Regering is - maar dit is op zijn minst onwaarschijnlijk - dat een openbare instelling haar goedkeuring moet hechten aan reeds gesloten overeenkomsten waarbij de Staat zelf partij is, zijn de woorden "keurt goed" niet op hun plaats. De taak van de Nationale Raad zal er veeleer in bestaan, een gelijkluidend advies over een ontwerp-overeenkomst te geven.

Het is hoe dan ook niet denkbaar, dat in dergelijk geval een koninklijk besluit nodig zou zijn om de beslissing van de Raad bindend te maken.

De tekst van het nieuwe artikel 5 van de wet van 13 augustus 1947 is grotendeels de herhaling van de huidige tekst. In de regeling van de wet van 1947 is de taak van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen zuiver adviserend. De redactie van dit artikel ligt in de lijn van deze opvatting, maar strookt niet meer met de nieuwe taak van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen

.../...

en de hem opgedragen bevoegdheden. Artikel 5 bevat een aantal bepalingen die artikel 7 nodeloos herhalen of tegenspreken.

Zo is het 2° van artikel 5, volgens hetwelk de Raad "eenvormige regels uitwerkt volgens welke de kolenmijnen hun balansen en hun winst- en verliesrekeningen moeten opmaken", een doublure van het derdelaatste lid van artikel 7, volgens hetwelk de Raad "de reglementen betreffende de opmaking der balansen en winst- en verliesrekeningen der bedrijven bepaalt".

De bevoegdheid om "de gezamenlijke plans op te maken in verband met de ruilverkavelingen en versmeltingen van mijnconcessies, de concentratie der ontginningszetels en de modernisering der installaties", de bevoegdheid om "het bedrag van de financiële hulp vast te stellen" en de bevoegdheid om "met de parastatale kredietinstellingen het bedrag en de modaliteiten der kredieten vast te stellen", welke bevoegdheden respectievelijk in het tweede, vierde en zesde lid van artikel 7 worden verleend, onderstellen noodzakelijk de onder 3° van artikel 5 omschreven taak inzake "het instellen van een grondig onderzoek naar de meest dringende behoeften met het oog op de wederuitrusting en het doen van aanbevelingen op dit stuk".

.../...

Deze voorschriften van artikel 7 maken ook een wijziging van 6° van artikel 5 noodzakelijk. Het is immers overbodig te bepalen, dat de Raad "een grondig onderzoek instelt naar de aardrijkskundige spreiding der mijnconcessies, de stand van de ondergrondse werken en de uitrusting van elk bedrijf" en "verslag uitbrengt over elke versmelting of ruilverkaveling van kolenmijnen",als een ander artikel aan de Raad een beslissingsbevoegdheid in diezelfde zaken opdraagt.

Het 5° van artikel 5, waar sprake is van de bevoegdheid om "alle maatregelen voor te stellen welke kunnen bijdragen tot vermindering van het eigen branstofverbruik der kolenmijnen", kan ondergebracht worden onder 9° volgens hetwelk de Raad "advies moet uitbrengen over de vraagstukken in verband met het rationeel gebruik en de valorisatie der kolen".

Volgens 8° van hetzelfde artikel zal de Raad "advies uitbrengen over de algemene voorwaarden der verlening aan derden van vergunningen tot ontginning der mijnreserves in de Kempen". In de huidige wetgeving zijn "vergunningen tot ontginning" onbekend; ongetwijfeld worden hier de "verpachtingen" bedoeld die door het ontwerp van wet betreffende de concessiemogelijkheid der Kempische kolenreserves in het vooruitzicht worden gesteld.

De Raad van State geeft in overweging, eerst het onderwerp van de bevoegdheid van de Raad te omschrijven, daarna de bijzondere taken en opdrachten van die raad vast de stellen en tenslotte aan te geven welke beslissingsbevoegdheden hem worden opgedragen.

\+

\+ \+ .../...

Luidens het nieuwe artikel 1 maken "afgevaardigden" van sommige Ministers deel uit van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen. De vraag kan worden gesteld of deze "afgevaardigden" de door hun Minister vastgestelde richtlijnen al dan niet moeten volgen.

Dezelfde vraag geldt ten opzichte van de directeur-generaal en van de twee inspecteurs-generaal van het mijnwezen.

Zoja, dan zouden de nummers 3 tot 6 van artikel 1 onder één nummer moeten worden gebracht, als volgt :

"3) vijf vertegenwoordigers van de Regering, namelijk :

een gemachtigde van de Minister van Financiën,
een gemachtigde van de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg,
de directeur-generaal van het mijnwezen,
twee inspecteurs-generaal van het mijnwezen belast met de dienst voor de koleneconomie en met de buitendiensten".

Zodanige wijziging maakt dan een aanpassing van het voorlaatste lid noodzakelijk.

In het tegenovergestelde geval kan de tekst als volgt worden gelezen :

"3) een lid, voorgedragen door de Minister van Financiën;

4) een lid, voorgedragen door de Minister van Arbeid en Sociale Voorzorg;

.../...

5) de directeur-generaal van het mijnwezen;

6) de twee inspecteurs-generaal, belast met de dienst voor de koleneconomie en de buitendiensten;

7) ... (zoals in het ontwerp) ...

8) een lid, voorgedragen door de N.M.K.N.;

9) een lid, voorgedragen door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas".

In verband met 6 is het echter de vraag, of het uit een oogpunt van wetgevingstechniek wel aangewezen is, te verwijzen naar graden, ambten en afdelingen van administratieve diensten welke de uitvoerende macht naar goeddunken kan instellen en wijzigen.

Het derde lid van artikel 3 quater, dat bepaalt dat de Koning het bedrag vaststelt van de kosten, het presentiegeld en de vergoedingen van de leden van de Raad, is een doublure van artikel 10 volgens hetwelk de Koning "de bezoldigingswijze der leden, der secretarissen, der deskundigen, enz ... evenals het bedrag van de vergoedingen wegens verplaatsingskosten bij de uitoefening van hun ambt bepaalt". Voorts is niet duidelijk, wat het verschil kan zijn tussen enerzijds de bepalingen die opgenomen zullen worden in het onder artikel 3 quater, eerste lid, bedoelde "reglement van orde" dat door de Raad opgemaakt en door de Koning goedgekeurd zal worden, en anderzijds de "werkingsmodaliteiten" welke volgens artikel 10 door de Koning zullen worden vastgesteld. Het bepaalde in artikel 3 quater en artikel 10 behoort dus met inachtneming van deze opmerkingen te worden herzien.

.../...

Volgens artikel 7 bis kan de Koning voor de bedrijven die Rijkstoelagen ontvangen, een Regeringscommissaris aanwijzen "die er toe gemachtigd is in de de beheerslichamen zitting te hebben en na te gaan of de bedrijven overeenkomstig het algemeen belang worden beheerd". Het artikel zegt niet voor hoe lang de Koning een Regeringscommissaris aan bedrijven, die toelagen ontvangen, kan toevoegen.

\+

\+ +

Artikel 8 stelt voor elk mijnbekken een gewestelijk adviescomité in.

Is de raadpleging van dit comité verplicht, dan moet dit uitdrukkelijk worden gezegd.

\+

\+ +

Luidens artikel 9, derde lid zijn het beëdigde personen die met onderzoekingen vanwege de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen worden belast.

.../...

Ter voldoening aan het voorschrift van artikel 127 van de Grondwet, dient het eedformulier in het ontwerp te worden vastgesteld. Ook zou moeten worden bepaald in wiens handen de eed wordt afgelegd.

\+

\+ \+

De op grond van artikel 7 bis aangestelde Regeringscommissaris gaat na of de bedrijven overeenkomstig het algemeen belang worden beheerd, terwijl de Regeringscommissaris die ingevolge van artikel 11 wordt aangesteld, althans volgens de Franse tekst van dit artikel, toeziet, dat de beslissingen met het algemeen "economisch" belang stroken. Moet, zoals de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, geen onderscheid worden gemaakt tussen het "algemeen belang" en het "algemeen economisch belang", dan behoort in de Franse tekst van artikel 11 het woord "économique" te worden geschrapt.

\+

\+ \+

Ingevolge een vergissing bij de nummering van de artikelen, zal de wet tot instelling van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen na door het onderhavige ontwerp te zijn gewijzigd twee artikelen 11 bevatten.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 2 van het voorontwerp heft titel II van de wet van 13 augustus 1947 op, welke titel onder meer bestond uit een artikel 11 en een artikel 12 die respectievelijk een artikel 301 ter in het Wetboek der registratierechten en een artikel 82^{1}, 16°, in het Wetboek der zegelrechten hebben ingevoegd; artikel 2 vervangt deze beide bepalingen door nieuwe artikelen 11 en 12, die er toe strekken in beide genoemde wetboeken artikelen in te voegen met dezelfde nummers maar met een lichtjes verschillende tekst.

De artikelen 11 en 12 van de wet van 1947 zijn geen zelfstandige bepalingen, zodat het niet aangewezen is ze als zodanig te vervangen; het doel, de artikelen 301 ter van het Wetboek der registratierechten en 82^{1}, 16°, van het Wetboek der zegelrechten, door nieuwe bepalingen te vervangen, kan directer en eenvoudiger worden bereikt door de volgende teksten :

Artikel 3.-

Artikel 301 ter, in het Wetboek der registratierechten ingevoegd door de wet van 13 augustus 1947, gewijzigd bij de wetten van 14 februari 1950, 27 juli 1953 en 20 juli 1955, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 301 ter.- Kosteloos worden geregistreerd ...

De kostcloosheid is afhankelijk van de toevoeging aan de akte, bij de registratie, van een gewaarmerkt afschrift van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 8 van de samengeordende wetten op de mijnen, groeven en graverijen, of van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 7 van de wet tot instelling van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen.

.../...

Het eerste lid is ook van toepassing ...".

Artikel 4.-

Artikel 82[1], 16°, dat door de wet van 14 februari 1950 in het Wetboek der zegelrechten is ingevoegd, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"16° de door vennootschappen tot exploitatie van kolenmijnen uitgegeven aandelen ...

De vrijstelling is afhankelijk van de toevoeging aan de akte, bij de registratie, van een gewaarmerkt afschrift van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 8 van de samengeordende wetten op de mijnen, groeven en graverijen, of van het koninklijk besluit bedoeld in artikel 7 van de wet tot instelling van de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen".

Deze bepalingen kunnen worden ondergebracht onder het opschrift "Aanvullende bepalingen", waar zij zouden komen vóór artikel 3 van het ontwerp, dat dan artikel 5 zou worden.

Wordt op de zo even gemaakte opmerking ingegaan, dan moet artikel 2 van het ontwerp alleen titel II van de wet van 13 augustus 1947 opheffen en deze titel vervangen door de bepaling, die volgens het ontwerp artikel 13 van deze wet zou worden.

Zo zou ook de verkeerde nummering vervallen, want het oude artikel 11 zal verdwenen zijn.

.../...

De bepaling die volgens het ontwerp artikel 13 van de wet van 13 augustus 1947 zou worden, zou dan artikel 12 moeten worden.

In verband met dit laatste artikel, waaraan het ontwerp eveneens een blijvend karakter wenst te verbinden, kan echter de vraag worden gesteld of het niet wenselijk is ook deze bepaling rechtstreeks in de belastingwetgeving in te voegen, dat is in de samengeordende wetten betreffende de inkomstenbelastingen, met name in hoofdstuk I, § 3,met betrekking tot de mobiliënbelasting en in hoofdstuk I, § 4 ,met betrekking tot de bedrijfsbelastingen.

Wordt ook op dit voorstel ingegaan, dan moet artikel 2 van het ontwerp zich beperken tot het opheffen van titel II van de wet van 13 augustus 1947.

Artikel 3 van het voorontwerp van wet vult de samengeordende wetten op de mijnen, groeven en graverijen met een artikel 69 bis aan. Volgens dit artikel kan de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen een "concessie ambtshalve vervallen verklaren, wanneer een concentratie der bedrijven zulks nodig maakt".

Deze bevoegdheid heeft haar nut, indien de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen de grenzen van de concessies niet op eigen gezag kan wijzigen noch tot de nodige verpachtingen kan verplichten. Kan hij het wel, dan heeft de mogelijkheid om de concessiehouder vervallen te verklaren geen reden van bestaan meer.

.../...

Opgemerkt moge worden, dat de gecoördineerde bepalingen op de mijnen met betrekking tot het verval en de intrekking slechts voor het overnemen van de bovengrondse installaties schadeloosstelling voorzien (artikel 72 van de gecoördineerde wetten).

Worden alle bepalingen van de mijnwetten betreffende de vervallenverklaringen toegepast op de door de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen uitgesproken vervallenverklaringen, dan zal dit er op neerkomen dat de eigendom van de mijn zonder schadeloosstelling wordt teruggenomen, terwijl artikel 7 van de gecoördineerde wetten verklaart dat de akte van concessie "het mijnveld in eeuwigdurende eigendom verleent".

Is de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen bevoegd om grenzen van concessies te wijzigen of tot verpachtingen te verplichten, dan dient het ontwerp ook voorzieningen te treffen inzake schadeloosstelling van de concessiehouder te wiens opzichte de concessie geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of een verpachting wordt opgelegd. Hierin was reeds voorzien door de wet van 25 juli 1952 tot vergemakkelijking van het verpachten van weinig belangrijke gedeelten der mijnconcessies.

Het enig artikel van deze wet, dat artikel 8 bis van de gecoördineerde wetten op de mijnen, groeven en graverijen is geworden, zegt :

.../...

"De verpachting kan toegestaan worden op verzoek van een der belanghebbende concessiehouders, zelfs bij gebreke van voorafgaand akkoord tussen partijen. Indien de concessiehouders zich niet kunnen verstaan omtrent het bedrag der vergoeding voor het gedeelte van het geconcedeerde mijnveld, wordt het geschil beslecht door de rechtbank van eerste aanleg van het gebied waarin de administratieve zetel van de verpachter gelegen is. In dringende gevallen kan de bestendige deputatie de ontginning toelaten vooraleer de rechtbank beslist heeft".

L'avant-projet de loi a pour objet de modifier la mission du Conseil national des charbonnages. Jusqu'à présent cette mission était purement consultative. Tout en maintenant cette mission consultative, l'avant-projet entend confier au Conseil d'importants pouvoirs de décision.

Ces décisions ne seront toutefois pas obligatoires par elles-mêmes; elles devront être rendues obligatoires par arrêté royal, après avis du Conseil d'Etat.

Les pouvoirs nouveaux du Conseil national font surtout l'objet de la disposition qui, d'après l'article 1er du projet, est appelée à devenir l'article 7 de la loi du 13 août 1947 instituant le Conseil national des charbonnages.

Le Conseil national des charbonnages, dit cet article 7, alinéa 2, élabore les plans d'ensemble relatifs aux remembrements et aux fusions de concessions minières dans le cadre de chaque bassin, à la concentration des sièges d'extraction et à la modernisation des installations, et il veille à l'exécution des mesures arrêtées par lui.

La réalisation des plans exigera l'application d'un certain nombre de mesures, sans lesquelles ces plans resteraient lettre morte. Des limites de concession devront être modifiées, des amodiations devront être rendues obligatoires, des puits d'extraction, voire même des sièges d'exploitation, devront être fermés tandis que certaines installations devront être améliorées.

.../...

Ni la lecture du projet, ni les renseignements fournis au Conseil d'Etat ne permettent de connaître avec certitude les pouvoirs du Conseil national des charbonnages en ces matières.

En effet, cet alinéa 2 de l'article 7 prévoit que le Conseil veille à l'exécution des mesures arrêtées par lui, alors que d'autres dispositions lui octroient le pouvoir d'ordonner la fermeture des sièges d'exploitation qui ne répondent plus aux conditions de sécurité ou de rentabilité indispensables (article 7, alinéa 3) et le pouvoir de déclarer déchue une concession lorsque la concentration des exploitations l'impose (nouvel article 69 bis des lois coordonnées sur les mines).

On est donc amené à se demander si le Conseil national des charbonnages ne devrait pas, pour réaliser les plans qu'il a élaborés, pouvoir prendre d'autres décisions que celles qui sont expressément prévues à l'article 7, alinéa 3,et au nouvel article 69 bis des lois coordonnées.

Dans certains cas, la réalisation des plans d'ensemble nécessitera la collaboration des entreprises intéressées. Il en sera spécialement ainsi lorsque le Conseil aura prévu la modernisation de certaines installations. De tels plans impliquent des acquisitions par des entreprises qui gardent leur autonomie. Le texte ne précise pas si le Conseil national peut les y contraindre et ne s'explique pas plus sur les moyens de contrainte qui peuvent être employés.

.../...

Il y a donc incertitude sur l'étendue des pouvoirs d'exécution du Conseil national des charbonnages dans ce domaine.

Il y a également incertitude sur la procédure d'exécution des plans. Le plan comportera-t-il par lui-même, dès qu'il est rendu obligatoire, des effets juridiques, par exemple, la modification des limites des concessions ou l'obligation d'amodier ou, au contraire, ne contiendra-t-il que des directives générales dont la réalisation devra être mise en oeuvre par des décicions postérieures du Conseil national des charbonnages?

On peut se demander si les mesures d'exécution pour devenir obligatoires nécessiteront également l'intervention d'un arrêté royal, après avis du Conseil d'Etat.

Le troisième alinéa de l'article 7 dispose que le Conseil national des charbonnages ordonne la fermeture des sièges d'exploitation qui ne répondent plus aux conditions de sécurité ou de rentabilité indispensables. Dans l'exécution de cette mission, il veille au maintien de la production globale de charbon et à la"réadaptation"des travailleurs affectés par les fermetures. Il semble que cette dernière phrase n'ait pas de portée juridique. Les auteurs du projet souhaitent que le Conseil national veille au maintien de la production globale du charbon et à la"réadaptation"des travailleurs affectés par la fermeture. Mais ni le maintien de la production globale, ni la réadaptation des travailleurs ne paraissent être des conditions de la réalisation desquelles dépend la légalité de la décision.

.../...

Si, contrairement à cette interprétation, la fermeture des sièges d'exploitation est conditionnée par le maintien de la production globale du charbon et la réaffectation des travailleurs, cette condition ne doit pas s'appliquer à la fermeture pour cause de sécurité mais uniquement à la fermeture pour rentabilité insuffisante.

L'alinéa 4 dispose que le Conseil national des charbonnages détermine, compte tenu des besoins des entreprises, de leurs ressources propres et de leurs possibilités d'autofinancement, le montant de toutes les aides financières qui leur sont éventuellement accordées par l'Etat et les institutions de crédit.

Les termes employés permettraient de soutenir que le Conseil national des charbonnages fixe le montant des aides financières que l'Etat doit accorder et le montant des crédits que les institutions de crédit - on entend par là sans nul doute les institutions publiques de crédit - doivent accorder. Une telle interprétation se heurte, en ce qui concerne l'Etat, aux principes constitutionnels en matière budgétaire et aux fondements mêmes de la souveraineté de l'Etat.

Dès lors, si le Conseil national des charbonnages se borne à une estimation des aides financières et des crédits à accorder, cette disposition n'est pas à sa place à l'article 7. Elle ne confère pas, en effet, un pouvoir de décision. Il ne se conçoit pas davantage qu'un arrêté royal sanctionne une telle estimation.

.../...

L'alinéa 5 dispose que le Conseil national des charbonnages accorde aux entreprises les subventions prévues dans les dispositions budgétaires. L'article 4 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier interdit les subventions ou aides accordées par les Etats sous quelque forme que ce soit. Aux termes du paragraphe 11 de la convention relative aux dispositions transitoires, pourront seules être maintenues les aides et subventions déclarées à la Haute Autorité lors de son entrée en fonctions, lorsque la Haute Autorité donne son accord sur leur maintien.

Le paragraphe 26 de la même convention permettra également au Gouvernement belge d'accorder des subventions correspondant aux frais d'exploitation additionnels résultant des conditions naturelles des gisements.

L'accord de la Haute Autorité est exigé tant en ce qui concerne le montant que les modalités d'octroi des subventions. Il en résulte que la loi belge ne peut pas confier au Conseil national des charbonnages le pouvoir d'accorder des subventions, si tant est que ce pouvoir implique celui de déterminer les modalités des subventions.

Le projet prévoit également que le Conseil arrête avec les institutions de crédit le montant et les modalités des crédits de réquipement à accorder par celles-ci. Si ce texte n'a comme portée que de

.../...

soumettre à l'accord du Conseil national l'octroi de crédit, les termes employés, et particulièrement le mot "arrête", ne conviennent pas.

L'avant-dernier alinéa dispose que le Conseil approuve les conventions à intervenir entre l'Etat et les tiers quant à l'exploitation des réserves minières de Campine.

Deux remarques sont à faire à ce sujet. A moins qu'il n'entre dans les intentions du Gouvernement de soumettre des conventions déjà conclues et auxquelles l'Etat lui-même est partie, à l'approbation d'un établissement public, hypothèse pour le moins invraisemblable, le terme "approuvé" est employé improprement. L'intervention du Conseil national consistera plutôt à donner un avis conforme au sujet d'un projet de convention.

De toute manière, l'obligation d'avoir recours à un arrêté royal pour donner force obligatoire à la décision du Conseil ne se conçoit pas dans pareil cas.

.../...

Le texte du nouvel article 5 de la loi du 13 août 1947 est, dans sa majeure partie, conforme au texte actuel. Dans le système de la loi de 1947, le Conseil national des charbonnages n'a qu'un rôle consultatif. La rédaction de l'article s'harmonise avec cette conception, mais elle ne se concilie plus avec la mission nouvelle du Conseil national des charbonnages et les pouvoirs qui lui sont donnés. On rencontre à l'article 5 plusieurs dispositions qui font double emploi avec l'article 7 ou qui le contredisent.

Ainsi le 2° de l'article 5, qui prévoit que le Conseil "prépare les règles uniformes suivant lesquelles les charbonnages devront présenter leur bilan et leur compte de profits et pertes", fait double emploi avec l'antépénultième alinéa de l'article 7, qui dispose que le Conseil "établit les règlements relatifs à la présentation des bilans et comptes de profits et pertes des entreprises".

Le pouvoir "d'élaborer des plans d'ensemble relatifs aux remembrements et aux fusions de concessions minières , à la concentration des sièges d'extraction et à la modernisation des installations", celui de "déterminer le montant des aides financières" ainsi que celui "d'arrêter avec les institutions paraétatiques de crédit le montant et les modalités des crédits de rééquipement", que l'on trouve aux alinéas 2, 4 et 6 de l'article 7, supposent nécessairement la mission prévue au 3° de l'article 5 "de poursuivre une enquête approfondie sur les besoins de rééquipement les plus urgents et de formuler des recommandations en cette matière".

.../...

Ces mêmes dispositions de l'article 7 nécessiteront également la modification du 6° de l'article 5. Il n'est plus utile, en effet, de prévoir que le Conseil "procède à un examen approfondi de la répartition géographique des concessions minières, de l'état des travaux du fond et de l'équipement de chacun des exploitants", et fait "rapport, à la suite de cet examen, sur tous les remembrements et fusions des charbonnages", si d'autre part le Conseil reçoit un pouvoir de décision en ces matières.

Le 5° de l'article 5, où figure la mission "de suggérer toutes mesures susceptibles de réduire la consommation propre de combustible des charbonnages" peut être inclus dans le 9°, qui prévoit que le Conseil doit "donner son avis sur les problèmes de l'utilisation rationnelle du charbon".

Le 8° du même article prévoit que le Conseil "donnera son avis sur les conditions générales d'octroi à des tiers des permis d'exploitation des réserves minières de la Campine". La législation actuelle ne connaît pas "les permis d'exploitation"; sans doute vise-t-on ici les "amodiations" qui sont prévues par le projet de loi relatif à la concessibilité des ressources charbonnières de la Campine.

Le Conseil d'Etat recommande de définir d'abord l'objet de la compétence du Conseil, d'indiquer ensuite les tâches ou missions particulières qu'on entend lui imposer et ,enfin, de définir les pouvoirs de décision qui lui sont confiés.

\+

\+ \+

Aux termes du nouvel article premier, des délégués de certains ministres font partie du Conseil national des charbonnages. On peut se demander si les délégués sont tenus ou non de suivre les instructions qui leur seront données par le Ministre .

La même question peut être posée au sujet du directeur général et des deux inspecteurs généraux des mines.

Dans l'affirmative, il convient de grouper les membres mentionnés sous les numéros 3, 4,5 et 6 de l'article 1er sous un seul numéro et de rédiger le texte de la manière suivante :

"3) cinq représentants du Gouvernement, à savoir :

un délégué du Ministre des Finances,
un délégué du Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale,
le directeur général des mines,
deux inspecteurs généraux des mines, chargés du service de l'économie charbonnière et des services extérieurs".

Cette modification entraînera celle du pénultième alinéa.

Dans la négative, on pourrait s'exprimer comme suit :

"3) un membre présenté par le Ministre des Finances;

4) un membre présenté par le Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale;

5) le directeur général des mines;

.../...

6) les deux inspecteurs généraux des mines chargés du service de l'économie charbonnière et des services extérieurs;

7) ... (comme dans le projet) ...

8) un membre présenté par la S.N.C.I.;

9) un membre présenté par la Caisse générale d'épargne et de retraite".

On peut toutefois se demander, à propos du 6, s'il est de bonne technique législative de se référer à des grades, fonctions et subdivisions de services administratifs, qu'il appartient au pouvoir exécutif d'instituer et de modifier quand il le juge à propos.

Le troisième alinéa de l'article 3 quater, qui prévoit que le Roi détermine le montant des frais, jetons de présence et indemnités des membres du Conseil, fait double emploi avec l'article 10, aux termes duquel le Roi détermine le mode de rémunération des membres, des secrétaires, etc ... ainsi que le montant des indemnités pour frais de déplacement dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, il est difficile de saisir la différence entre, d'une part, les dispositions qui feront l'objet du règlement d'ordre intérieur arrêté par le Conseil et approuvé par le Roi dont fait mention l'alinéa 1er de l'article 3 quater, et, d'autre part, les modalités de fonctionnement qui, d'après l'article 10, seront fixées par le Roi. Les dispositions des articles 3 quater et 10 devraient être remaniées à la lumière de ces considérations.

.../...

L'article 7 bis prévoit que le Roi peut désigner pour les entreprises qui reçoivent des subsides de l'Etat ... un commissaire du Gouvernement autorisé à siéger dans les organes d'administration et à s'assurer si elles sont gérées conformément à l'intérêt général. Cette disposition ne précise pas pendant combien de temps le Roi peut imposer aux entreprises bénéficiaires de subsides la présence d'un commissaire.

\+

\+ \+

L'article 8 institue dans chaque bassin minier un comité régional consultatif.

Si la consultation de ce comité est obligatoire, il conviendrait de le prévoir explicitement.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 9, alinéa 3, les personnes chargées de faire des investigations pour le compte du Conseil national des charbonnages sont assermentées.

.../...

Pour respecter le prescrit de l'article 127 de la Constitution, le projet devrait déterminer la formule du serment. Il devrait également préciser entre les mains de qui ce serment sera prêté.

\+

\+ +

Le commissaire du Gouvernement désigné en vertu de l'article 7 bis s'assure que les entreprises sont gérées conformément à l'intérêt général, tandis que le commissaire du Gouvernement désigné en vertu de l'article 11 veille à ce que les décisions soient conformes à l'intérêt "économique" général. Si, comme le délégué du Gouvernement l'a déclaré, aucune distinction n'est à faire entre "l'intérêt général" et "l'intérêt économique général", le mot "économique" devrait être omis.

\+

\+ +

Par suite d'une erreur de numérotation, la loi instituant le Conseil national des charbonnages, telle qu'elle sera modifiée par le présent projet, comportera deux articles 11.

\+

\+ +

.../...

L'article 2 de l'avant-projet abroge le titre II de la loi du 13 août 1947, lequel comprenait entre autres un article 11 et un article 12, qui avaient inséré respectivement un article 301 ter dans le Code des droits d'enregistrement et un article 82[1], 16°, dans le Code des droits de timbre; il remplace ces deux dispositions par de nouveaux articles 11 et 12 ayant pour objet l'insertion dans les dits Codes d'articles portant les mêmes numéros, mais dont la rédaction est légèrement différente.

Les articles 11 et 12 de la loi de 1947 n'étant pas des dispositions autonomes, il ne s'indique pas de les remplacer comme tels; le but poursuivi, c'est-à-dire la substitution de textes nouveaux aux articles 301 ter du Code des droits d'enregistrement et 82[1], 16°, du Code des droits de timbre, peut être atteint plus directement et plus simplement par des dispositions conçues comme suit :

Article 3.-

L'article 301 ter, inséré dans le Code des droits d'enregistrement par la loi du 13 août 1947, modifié par les lois des 14 février 1950, 27 juillet 1953 et 20 juillet 1955, est remplacé par la disposition suivante:

"Article 301 ter.- Sont enregistrés gratuitement ...

La gratuité est subordonnée à l'annexion, à l'acte, au moment de l'enregistrement, d'une copie conforme de l'arrêté royal visé à l'article 8 des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières, ou de l'arrêté royal visé à l'article 7 de la loi instituant le Conseil national des charbonnages.

.../...

Le premier alinéa est également applicable...".

Article 4.

L'article 82[1], 16°, inséré dans le Code des droits de timbre par la loi du 14 février 1950, est remplacé par la disposition suivante :

"16° les actions émises . . .

L'exemption est subordonnée à l'annexion à l'acte, au moment de l'enregistrement, d'une copie conforme de l'arrêté royal visé à l'article 8 des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières, ou de l'arrêté royal visé à l'article 7 de la loi instituant le Conseil national des charbonnages".

Ces dispositions pourraient figurer sous l'intitulé "Dispositions additionnelles", où elles précéderaient l'article 3 du projet, qui deviendrait l'article 5.

S'il est donné suite à la suggestion qui vient d'être faite, l'article 2 du projet se bornerait à abroger le titre II de la loi du 13 août 1947 et à le remplacer par la disposition appelée, selon le projet, à devenir l'article 13 de cette loi.

Dans ce cas, l'erreur de numérotation signalée plus haut n'aura aucune conséquence; en effet, l'ancien article 11 aura disparu.

.../...

Quant à la disposition qui, d'après le projet, deviendrait l'article 13 de la loi du 13 août 1947, elle devrait en former l'article 12.

On peut toutefois se demander, à propos de cette dernière disposition, à laquelle le projet tend également à attribuer un caractère permanent, s'il n'est pas préférable de l'insérer directement elle aussi dans la législation fiscale, c'est-à-dire dans les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, notamment dans le chapitre Ier, § 3, relatif à la taxe mobilière et dans le chapitre Ier, § 4, relatif à la taxe professionnelle.

Si cette dernière suggestion était retenue, l'article 2 du projet devrait se borner à abroger purement et simplement le titre II de la loi du 13 août 1947.

L'article 3 de l'avant-projet de la loi ajoute un article 69 bis aux lois coordonnées sur les mines, minières et carrières. Cette disposition permettra au Conseil national des charbonnages de déchoir d'office d'une concession lorsque la nécessité d'une concentration des exploitations l'impose.

Ce pouvoir est utile si le Conseil national ne peut modifier d'autorité les limites des concessions ou imposer les amodiations nécessaires. S'il possède ces pouvoirs, la possibilité de déchoir le concessionnaire perd sa raison d'être.

.../...

On remarquera que les dispositions coordonnées sur les mines relatives à la déchéance et à la révocation ne prévoient d'indemnité qu'en ce qui concerne la reprise des installations de la surface (article 72 des lois coordonnées).

Si l'on applique à la déchéance prononcée par le Conseil national des charbonnages toutes les dispositions des lois sur les mines, relatives à la déchéance, on aboutira au retrait sans indemnité de la propriété de la mine, alors que l'article 7 des lois coordonnées déclare que l'acte de concession donne la propriété perpétuelle de la mine.

Si le Conseil national des charbonnages a le pouvoir de modifier les limites des concessions ou d'imposer des amodiations, il conviendra également d'insérer dans le projet les règles relatives à l'indemnisation du concessionnaire auquel tout ou partie de la concession est retirée ou auquel une amodiation est imposée. C'est ce qu'a prévu la loi du 25 juillet 1952 facilitant les amodiations peu importantes de concessions minières.

L'article unique de cette loi, devenu l'article 8 bis des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières, porte en effet ce qui suit :

"L'amodiation peut être accordée sur demande d'un seul des concessionnaires autorisés, même en l'absence d'accords préalables entre parties. Si les concessionnaires ne peuvent s'entendre sur le montant de l'indemnité due pour la partie de gisement cédée, le litige sera tranché par le tribunal de première instance dans le ressort duquel est situé le siège administratif de l'amodiation. En cas d'urgence, la députation permanente peut autoriser l'exploitation avant décision du tribunal".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,
	H. BUCH,	raadsheren van State,
	K. MEES,	conseillers d'Etat,
	L. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	F. DUCHENE,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. K. MEES.

Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.