L.667/2

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L-667/2
29 NOV. 1949
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H. - Union

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e October 1949 door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem dringend van advies te dienen over een ontwerp van wet tot bespoediging van de procedure tot vervallenverklaring van steenkolenmijnconcessies, heeft ter zitting van 25 October 1949 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes, le 21 octobre 1949, d'une demande urgente d'avis sur un projet de loi accélérant la procédure en déchéance des concessions de mine de houille, a donné en sa séance du 25 octobre 1949 l'avis suivant:

Het ontwerp strekt er toe, de wetten op de mijnen, groeven en graverijen aan te vullen met een artikel, luidens hetwelk de Koning, op eensluidend advies van de Raad van State, de steenkolenmijnvergunningen kan intrekken, wanneer de ontginning van de mijn is stopgezet en de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen bevonden heeft dat de mijn niet langer economisch kan ontgonnen worden. Het bepaalt de verplichtingen van de vergunninghouder na de intrekking en stelt de modaliteiten vast, volgens welke de mijn, bij voorkomend geval, later opnieuw kan ontgonnen worden.

De nieuwe bepalingen zouden artikel 71 bis worden van het koninklijk besluit van 15 September 1919, tot samenordening van de wetten op de mijnen,groeven en graverijen.

o

o o

De mijnwetgeving kent reeds de intrekking van mijnvergunningen. Die intrekking is geregeld bij de artikelen 68 tot 73 van de samengeordende wetten; de Koning kan er toe besluiten wanneer, op verzoek van de bevoegde minister, geformuleerd op eensluidend advies van de Raad van State, de burgerlijke rechtbanken erkend hebben dat een vergunninghouder verkeert in de voorwaarden bepaald bij de artikelen 68 en 69 en zij hebben toegelaten dat de vergunning vervallen verklaard wordt. Deze procedure, die zonder onderscheid op alle mijnvergunningen van toepassing is, is traag en kan alleen in drie wel bepaalde gevallen aangewend worden: wanneer het duidelijk is dat de vergunninghouder zonder wettige reden van zijn inzicht doet blijken 1° de ontginning niet te beginnen, 2° ze niet voort te zetten, 3° ze op zodanige wijze te beperken of op te schorsen dat de openbare veiligheid wordt bedreigd of de behoeften der verbruikers in gevaar worden gebracht.

.../...

Het ontwerp heeft tot doel, uitsluitend ten aanzien van de vergunninghoudersvan kolenmijnen die de ontginning hebben stopgezet, een nieuwe reden tot intrekking te bepalen, voor welke intrekking een snellere, zuiver administratieve procedure, zonder enige voorafgaande, contentieuse behandeling, telkens kan toegepast worden als de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen erkend heeft dat de economische ontginning van een mijn door de vergunninghouder niet langer mogelijk is. Een zodanige maatregel, hoe vlug ook de uitwerking er van is in vergelijking met de maatregelen welke reeds in de artikelen 68 tot 73 van de samengeordende wetten bepaald zijn, is niet strijdig met de geldende mijnwetgeving.

De hoofdbeschouwing immers, waarop geheel onze wetgeving dienaangaande berust, is nog altijd dezelfde als die welke Mirabeau, op 27 Maart 1791, naar voren bracht tijdens de vergadering van de Assemblée nationale constituante, waar hij pleitte voor het systeem dat door de wet van 12-18 Juli 1791 werd aangenomen.

"Le système est basé," zei Mirabeau, "sur ce princi-
" pe que la Nation a droit à l'exploitation des mines; qu'ayant
" le plus grand intérêt à cette exploitation, elle a intérêt
" à ce qu'elle se fasse, à ce qu'elle se fasse bien, et qu'elle
" doit prendre, par conséquent, des mesures pour ne pas lui
" faire courir, sur cet objet devenu de première nécessité,
" toutes les chances de la négligence et du hasard."

.../...

Weliswaar werd de wet van 1791 vervangen door die van 21 April 1810 en werd deze laatste op haar beurt herhaalde malen gewijzigd.

Nochtans, zoals gezegd wordt in het verslag van de verenigde Senaatscommissies van justitie, nijverheid en arbeid betreffende het ontwerp van wet dat nadien de wet van 5 Juni 1911 geworden is, was de hoofdgedachte waardoor Napoleon zich heeft laten leiden voor de wet van 21 April 1810, welker beginselen nog altijd onze mijnwetgeving beheersen, dezelfde als die Mirabeau voor ogen stond; ook het doel van beiden was hetzelfde (Pas. 1911, blz. 119).

De wetgever ging dan ook van diezelfde beschouwing uit toen hij in 1911 erkende dat het onmogelijk was langer aan te nemen dat een vergunning, door de openbare macht toegestaan op de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze toewijzing, terwille van het algemeen belang gedaan, een ernstige ontginning voor gevolg heeft, zou kunnen voortbestaan, wanneer de vergunninghouder zonder wettige reden deze hoofdvoorwaarde klaarblijkelijk niet nakomt. In die geest werden de bepalingen goedgekeurd, die de artikelen 68 tot 73 van het koninklijk besluit van 15 September 1919 geworden zijn, en werd de vervallenverklaring der mijnvergunningen geregeld.

Wanneer het tegenwoordig ontwerp, onder de druk der economische en sociale noodwendigheden en steunend op het algemeen belang, ten aanzien van de steenkolenmijnvergunningen een stap verder in de richting der intrekking wil doen, dan strookt het zeker met de geest der geldende wetgeving. Het bepaalt een reden tot intrekking, die gerechtvaardigd wordt niet meer door het in gebreke blijven van de vergunninghouder, maar door de economische onmogelijkheid waarin deze verkeert om het voorwerp zelf van de vergunning, de ontginning der mijn, verder te verwezenlijken.

.../...

Het ontwerp is enkel de gevolgtrekking uit het beginsel dat de wetgever van 1911 uitdrukkelijk heeft gehuldigd en het laat toe aan de vergunning een einde te maken, zodra deze geen reden van bestaan meer heeft.

Tegen deze zienswijze zou men nochtans artikel 7 der samengeordende wetten kunnen aanvoeren, luidens hetwelk de vergunning "dat mijnveld ... in eeuwigdurende eigendom verleent."

Men verlieze nochtans niet uit het oog dat de wetgever nu reeds de vervallenverklaring van vergunning heeft geregeld en dat, derhalve, artikel 7 in die zin moet worden verklaard, dat de eigendom van een mijn slechts altijddurend is behoudens de beperkingen voortvloeiende uit de wetsbepalingen op de intrekking van vergunning.

Procureur-Generaal Leclercq, in het advies dat aan het arrest van het Hof van Verbreking van 12 Maart 1931 (Pas. 1931. I.70) voorafgaat, legt er trouwens de nadruk op, waar hij zegt: "d'après la législation sur les mines, le propriétaire de la "mine n'est qu'un accessoire; la chose principale, c'est l'ex- "ploitation de la mine, exploitation que veut l'intérêt public "et qui doit être faite dans cet intérêt."

o

o o

Het ontwerp vertrouwt de Koning de taak toe de intrekking uit te spreken, waarin het voorziet. Deze intrekking kan slechts geschieden, nadat de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen erkend heeft dat een economische ontginning van de mijn door de vergunninghouder niet langer mogelijk is. Bovendien moet de Raad van State gunstig adviseren over de intrekking.

.../...

Op te merken valt dat noch de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen, noch de Raad van State in dezen als rechtsprekend college optreden.

Daar anderdeels geen enkele tussenkomst van de rechterlijke macht vóór de intrekking vereist is, kan over de betwistingen, waartoe de maatregel aanleiding zou geven, slechts na de intrekking uitspraak worden gedaan.

In dit systeem, beschikt de vergunninghouder tegen het besluit tot intrekking enkel over een beroep bij de Raad van State, rechtsprekend in geschillen, en, bij voorkomend geval, over de vordering tot schadevergoeding vóór de burgerlijke gerechten.

o

o o

De draagwijdte van het ontwerp is slechts onvolmaakt in de titel uitgedrukt.

Het ontwerp beperkt er zich niet bij de procedure tot vervallenverklaring van de steenkolenmijnvergunningen te bespoedigen ; het bepaalt ook een nieuwe reden tot intrekking van vergunning en richt te dien einde een procedure in. Het ware dus verkieslijk te zeggen :

.../...

"Ontwerp van wet tot wijziging van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, samengeordend bij koninklijk besluit van 15 September 1919".

Aan de redactie van het enig artikel van het ontwerp zouden verschillende wijzigingen moeten worden aangebracht. Zij vragen geen commentaar en blijken voldoende uit de onderstaande tekst :

Enig artikel.-

Een artikel 71 bis, luidend als volgt, wordt ingevoegd in de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, zoals zij werden samengeordend bij koninklijk besluit van 15 September 1919 :

Artikel 71 bis.-

Wanneer elke ontginning in een steenkolenmijnvergunning stopgezet is en de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen erkent dat een economische ontginning van de mijn door de vergunninghouder niet langer mogelijk is, kan de Koning, op de voordracht van de Minister tot wiens bevoegdheid de mijnen behoren en op het eensluidend advies van de Raad van State, de vergunning onmiddellijk, zonder voorafgaand vonnis, intrekken.

Vijftien dagen ten minste vóór hij het geval bij de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen aanhangig maakt, geeft de Minister tot wiens bevoegdheid de mijnen behoren van zijn voornemen kennis aan de vergunninghouder van de mijn, die zijn opmerkingen aan genoemde raad kan voorleggen.

De vergunninghouder wiens vergunning ingetrokken wordt, is onderworpen aan de verplichtingen bij artikel 73 opgelegd.

Slechts krachtens een nieuwe vergunningsakte, verleend op het eensluidend advies van de Nationale Raad voor de Steenkolenmijnen, kan de mijn opnieuw worden ontgonnen.

De nieuwe vergunninghouder geniet de voordelen bepaald in artikel 72.

Le projet tend à compléter les lois sur les mines, minières et carrières, par l'insertion d'un article aux termes duquel le Roi pourra, de l'avis conforme du Conseil d'Etat, révoquer les concessions de mines de houille lorsque l'exploitation en aura été arrêtée et que le Conseil national des Charbonnages aura reconnu qu'économiquement elles ne sont plus exploitables. Il détermine les obligations du concessionnaire après la révocation et fixe les modalités suivant lesquelles la mine pourra, le cas échéant, être ultérieurement remise en exploitation.

Les dispositions nouvelles feraient l'objet d'un article 71 bis de l'arrêté royal du 15 septembre 1919 coordonnant les lois sur les mines, minières et carrières.

o

o o

La législation minière connaît déjà la révocation de concessions de mines. Celle-ci est réglée par les articles 68 à 73 des lois coordonnées et peut être décidée par le Roi lorsque, sur la demande du ministre compétent, formulée de l'avis conforme du Conseil d'Etat, les tribunaux civils ont reconnu qu'un concessionnaire se trouve dans les conditions prévues par les articles 68 et 69 et admis la déchéance de la concession. Cette procédure, qui s'applique indistinctement à toutes les concessions de mines, est lente et ne peut être mise en oeuvre que dans trois cas bien déterminés : lorsqu'il apparaît que sans motif légitime un concessionnaire manifeste l'intention 1° de ne pas commencer l'exploitation, 2° de ne pas la poursuivre, 3° de la restreindre ou de la suspendre d'une manière à inquiéter la sûreté publique ou à compromettre les besoins des consommateurs.

Le projet a pour but d'instituer, mais seulement à l'égard des concessionnaires de mines de houille qui ont arrêté l'exploitation, une cause de révocation nouvelle dont la procédure, plus rapide, purement administrative et dégagée de tout préliminaire contentieux, pourra être mise en oeuvre chaque fois qu'une mine sera reconnue par le Conseil national des Charbonnages comme n'étant plus économiquement exploitable par son concessionnaire. Une telle mesure, pour expéditive qu'elle soit lorsqu'on la compare à celles déjà prévues par les articles 68 à 73 des lois coordonnées, n'est pas incompatible avec la législation minière en vigueur.

En effet, la considération essentielle qui se trouve à la base de toute notre législation sur cet objet est encore aujourd'hui celle qu'exprimait le 27 mars 1791 Mirabeau, au cours de la séance de l'Assemblée nationale constituante, à l'appui du système qui devint celui de la loi des 12-18 juillet 1791.

"Le système est basé," disait Mirabeau, "sur ce princi-
" pe que la Nation a droit à l'exploitation des mines; qu'ayant
" le plus grand intérêt à cette exploitation, elle a intérêt
" à ce qu'elle se fasse, à ce qu'elle se fasse bien, et qu'elle
" doit prendre, par conséquent, des mesures pour ne pas lui
" faire courir, sur cet objet devenu de première nécessité,
" toutes les chances de la négligence et du hasard."

Sans doute, la loi de 1791 a été remplacée par celle du 21 avril 1810 et cette dernière a été modifiée à son tour à de nombreuses reprises.

Cependant, comme le relève le rapport des Commissions réunies de la justice, de l'industrie et du travail du Sénat sur le projet de loi devenu par la suite la loi du 5 juin 1911, la pensée maîtresse qui a inspiré à Napoléon la loi du 21 avril 1810 dont les principes dominent toujours notre législation en matière minière était la même que celle qui animait Mirabeau et son but était identique (Pas. 1911, page 119).

Aussi est-ce en se fondant sur cette considération que le législateur reconnaissait en 1911 qu'il était impossible d'admettre plus longtemps qu'une concession accordée par les pouvoirs publics, sous la condition formelle que cet octroi intervenu en raison de l'intérêt général donnera lieu à une exploitation sérieuse, puisse continuer à subsister lorsque, sans cause légitime, cette condition essentielle est manifestement violée par le concessionnaire. C'est dans cet esprit que les dispositions, devenues les articles 68 à 73 de l'arrêté royal du 15 septembre 1919, furent votées et que la déchéance des concessions de mines fut organisée.

Lorsque, sous la pression de nécessités économiques et sociales, le projet actuel cherche, on se fondant sur l'intérêt général, à faire à l'égard des concessions de mines de houille un pas de plus dans la voie de la révocation, il est manifestement conforme à l'esprit de la législation en vigueur. Il crée une cause de révocation qui puise sa justification non plus dans une défaillance du concessionnaire, mais dans l'impossibilité économique dans laquelle celui-ci se trouve de poursuivre la réalisation de l'objet même de la concession, l'exploitation du gisement.

Il se borne à tirer la conclusion du principe expressément consacré par le législateur de 1911 et permet de mettre fin à une concession dès le moment où la raison d'être de celle-ci a cessé d'exister.

A cette manière de voir il pourrait toutefois être objecté que l'article 7 des lois coordonnées dispose que la concession "donne la propriété perpétuelle de la mine".

Mais il convient de ne pas perdre de vue que le législateur a, d'ores et déjà, organisé la déchéance de concession et que, dès lors, la disposition de l'article 7 doit être interprétée en ce sens que la propriété d'une mine n'est perpétuelle que sous réserve des dispositions légales relatives à la révocation de concession.

Comme le souligne le Procureur général Leclercq dans l'avis qui précède l'arrêt de la Cour de Cassation du 12 mars 1931 (Pas.1931.I.70) : "d'après la législation sur les mines, "le propriétaire de la mine n'est qu'un accessoire; la chose "principale, c'est l'exploitation de la mine, exploitation "que veut l'intérêt public et qui doit être faite dans cet "intérêt."

o
o o

Le projet confie au Roi le soin de prononcer la révocation qu'il prévoit. Celle-ci ne peut intervenir qu'après que le Conseil national des Charbonnages a reconnu que la mine n'est plus économiquement exploitable par son concessionnaire. Le Conseil d'Etat doit, en outre, émettre un avis favorable à la révocation.

Il convient de souligner que ni l'intervention du Conseil national des Charbonnages ni celle du Conseil d'Etat ne revêt un caractère juridictionnel.

Aucune intervention du pouvoir judiciaire préalable à la révocation n'étant requise d'autre part, les contestations auxquelles la mesure pourrait donner lieu ne seront susceptibles d'être jugées qu'après qu'elle sera survenue.

Dans ce système, le concessionnaire ne dispose que d'un recours au Conseil d'Etat siégeant au contentieux contre l'arrêté de révocation et, le cas échéant, de l'action en dommages et intérêts devant les juridictions civiles.

o
o o

L'intitulé du projet n'exprime qu'imparfaitement la portée de celui-ci.

Le projet ne se borne pas à accélérer la procédure en déchéance des concessions de mines de houille, mais crée une cause nouvelle de révocation de concession et organise une procédure à cette fin. Il serait dès lors préférable de dire : " Projet de loi modifiant les lois sur les mines, minières et " carrières, coordonnées par l'arrêté royal du 15 septembre " 1919."

Diverses modifications touchant la rédaction de l'article unique du projet devraient être apportées à celui-ci. Elles ne requièrent aucun commentaire et ressortent à suffisance du texte ci-après :

Article unique.-

Un article 71 bis, rédigé comme suit, est inséré dans les lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées par arrêté royal du 15 septembre 1919 :

Article 71 bis.-

Lorsque toute exploitation est arrêtée dans une concession de mines de houille et que le Conseil national des Charbonnages reconnaît que la mine n'est plus économiquement exploitable par son concessionnaire, la concession peut, sur la proposition du Ministre ayant les mines dans ses attributions et de l'avis conforme du Conseil d'Etat, être immédiatement révoquée par le Roi, sans jugement préalable.

Quinze jours au moins avant de saisir le Conseil national des Charbonnages, le Ministre ayant les mines dans ses attributions fait part de son intention au concessionnaire de la mine, lequel peut présenter des observations devant ledit Conseil.

Le concessionnaire dont la concession est révoquée est soumis aux obligations imposées par l'article 73.

La mine ne peut être remise en exploitation qu'en vertu d'un nouvel acte de concession accordé de l'avis conforme du Conseil national des Charbonnages.

Le concessionnaire nouveau bénéficie des dispositions prévues à l'article 72.

L.667/2

Waren aanwezig: Etaient présents:

De Heren: F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

D. DECLEIRE, raadsheren van State
J. COYETTE, conseillers d'Etat

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,