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 10e maart 1976 door de Staatssecretaris, toegevoegd aan de Minister van Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door de grondwaterwinningen", heeft de 15e maart 1976 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre des Affaires économiques, le 10 mars 1976, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "organisant la réparation des dommages provoqués par les pompages d'eau souterraine", a donné le 15 mars 1976 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn waarin om advies is verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

*

Het ontwerp strekt ertoe een van het gemeen recht afwijkend stelsel van objectieve burgerrechtelijke aansprakelijkheid in te richten ten voordele van de personen die ten gevolge van de daling van de grondwaterlaag bovengronds schade hebben geleden. Naargelang van het geval zijn aansprakelijk de exploitant van een grondwaterwinning en "de opdrachtgever die door zijn werken, met uitzondering van de waterbemaling in mijnen, de daling van de waterlaag veroorzaakt". Volgens de memorie van toelichting moet aan deze laatste zinsnede een ruime interpretatie worden gegeven en doelt zij op elke persoon in wiens opdracht werken worden uitgevoerd waardoor de daling van de grondwaterlaag wordt veroorzaakt. Gelet daarop zijn het opschrift van de wet in ontwerp en de benaming van het Voorschottenfonds, in de oprichting waarvan in artikel 8 wordt voorzien, te eng gesteld. Het zou juister zijn de woorden "de grondwaterwinningen" telkens te vervangen door "het winnen en pompen van grondwater".

De schadeposten waarop de wet van toepassing is, zijn beperkend aangewezen. Bovendien is de op grond van deze wet in te stellen gerechtelijke eis

.../...

afhankelijk van bepaalde vormen en termijnen bij niet-naleving waarvan de benadeelde het recht behoudt om overeenkomstig de regels van het gemeen recht herstel van de geleden schade te vorderen. Het ontwerp stelt dat in zijn artikel 14 uitdrukkelijk met betrekking tot de termijn die voor het indienen van de vraag tot minnelijke schikking moet worden nageleefd. Die voorziening mag evenwel, bij afwezigheid van andersluidende bepaling, als de verwoording van een algemeen beginsel worden aangezien.

*

Het bij artikel 8 ingerichte Voorschottenfonds wordt, naar luid van artikel 12, in hoofdorde gestijfd door bijdragen vanwege de personen die de in deze wet bedoelde schade kunnen veroorzaken of vererergeren. Aan de Koning wordt de macht verleend om dienomtrent nadere regelen uit te vaardigen. Volgens artikel 15 komt voor toepassing van deze wet in aanmerking, de schade die na 1 januari 1969 zichtbaar is geworden. Het hoeft geen betoog dat die bepaling de Koning niet toelaat bijdragen vast te stellen die betrekking hebben op een periode die de inwerkingtreding van de wet als in artikel 17 geregeld, zou voorafgaan.

*

.../...

Voor artikel 1 wordt volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel 1.-

De exploitant van een grondwaterwinning en de bouwheer van openbare of private werken die door hun toedoen de daling van de grondwaterlaag veroorzaken, zijn objectief aansprakelijk voor de schade die daardoor bovengronds aan onroerende goederen, grond en beplantingen inbegrepen, wordt aangebracht.

Deze wet is niet van toepassing op de schade die door waterbemaling in mijnen is veroorzaakt".

*

Bij artikel 2 moet worden opgemerkt dat in solidaire aansprakelijkheid maar voorzien wordt in het geval van "exploitatie" van een grondwaterlaag. Zoals het artikel is gesteld, kan het niet worden ingeroepen wanneer de schade het gevolg is van het uitvoeren van werken die aan de exploitatie van een grondwaterlaag in de zin van een eigenlijke waterwinning vreemd zijn. Zodanige enge interpretatie strookt evenwel niet met de uitleg in de memorie van toelichting.

De Raad van State stelt voor artikel 2 te redigeren als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

Zij die door hun gezamenlijk toedoen de daling van een grondwaterlaag veroorzaken, zijn solidair aansprakelijk voor de daardoor veroorzaakte schade".

*

In artikel 3 leze men "... ongeacht het bedrag van de eis ..." en "... over de vorderingen waarvan het bedrag ...".

*

Artikel 4 zou meer leesbaar gesteld zijn als volgt :

"Artikel 4.-

De dagvaarding voor de vrederechter moet, op straffe van niet-ontvankelijkheid, worden voorafgegaan door een poging tot minnelijke schikking. Deze geschiedt bij wege van oproeping in verzoening voor de vrederechter.

Wanneer de aansprakelijkheid niet betwist wordt, doet de opgeroepene een aanbod voor schadeloosstelling, binnen een termijn van drie maanden vanaf de eerste verschijning in verzoening of, in dringende gevallen, binnen de termijn die de vrederechter vaststelt. Het aanbod kan niet herroepen worden. Wanneer de ter-

.../...

mijn verstreken is zonder dat een aanbod is gedaan, wordt de opgeroepene geacht de minnelijke schikking af te wijzen.

Het proces-verbaal van verschijning vermeldt het akkoord of de afwezigheid van akkoord. In geval van akkoord wordt het bedrag van het aanbod vermeld. Van het proces-verbaal wordt een uitgifte verleend, voorzien van het formulier van tenuitvoerlegging.

Wanneer er geen akkoord is, moet de benadeelde, op straffe van verval van de eis, binnen drie maanden volgende op de vaststelling van afwezigheid van akkoord, voor de vrederechter dagvaarden".

*

Artikel 5 stelle men als volgt :

"Artikel 5.-

De eiser wordt steeds in de gerechtskosten verwezen wanneer het door de vrederechter toegekende bedrag van de schadeloosstelling gelijk of lager is dan het aanbod als bedoeld in artikel 4".

*

In artikel 6 leze men de inleidende zin als volgt :

.../...

"Artikel 6.-

Artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek wordt als volgt aangevuld :

"...".

*

In artikel 7 stelle men de inleidende zin als volgt :

"Artikel 7.-

In artikel 629 van hetzelfde Wetboek wordt het 1° door de hiernavolgende bepaling vervangen :

"...".

*

Artikel 8, § 1, schrijve men als volgt :

"... dat ermede belast is, onder de voorwaarden en binnen de perken van deze wet, voorschotten te verlenen in de gevallen van schade als bedoeld in deze wet".

Volgens § 2 van hetzelfde artikel hangt het Fonds af "van de Minister die op nationaal vlak het beheer van de grondwaters onder zijn bevoegdheid heeft". Indien daarmede de Minister van Volksgezondheid is bedoeld, dan moet deze het ontwerp medevoordragen en medeondertekenen.

*

.../...

In artikel 9 leze men § 1 als volgt :

"In geval van dagvaarding als bedoeld in artikel 4, verleent het Fonds een voorschot naar billijkheid, wanneer uit een summier onderzoek is gebleken dat er tussen de schade, de daling van de grondwaterlaag en het winnen of pompen van water een onderling verband is".

In § 2 van hetzelfde artikel is gesteld dat "zodra het Fonds een voorschot verleent, het gemachtigd is om in het rechtsgeding tussen te komen ten einde de terugvordering te vervolgen ten laste van de partij die in het ongelijk zal gesteld worden".

Volgens de gemachtigde van de Regering is het de bedoeling het Fonds wettelijk in de plaats te stellen van de benadeelde. Het Fonds zou dus in rechte kunnen treden, niet hoofdens een eigen recht maar als gesubrogeerde in de rechten van de benadeelde. In dat geval ware § 2 beter gesteld als volgt :

"Ten belope van het uitbetaalde voorschot, treedt het Fonds in de rechten en rechtsvorderingen van de benadeelde".

*

Artikel 10 luidt als volgt :

"Artikel 10.-

De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, bepalen binnen welke perken en onder welke

.../...

voorwaarden het Fonds zijn opdracht bepaald in artikel 9 zal uitoefenen".

Er is geen toelichting verschaft omtrent de draagwijdte of de bedoeling van dit artikel.

*

Onder 1° van artikel 11 leze men : "11° de voorschotten die overeenkomstig de wetgeving betreffende de schadeloosstelling voor de schade veroorzaakt door het pompen en winnen van grondwater, zijn uitgekeerd voor het herstel van de schade veroorzaakt aan de oogst, op de vruchten van de oogst van het jaar of op de prijs van die oogst".

Voor het bepaalde in artikel 11, 3°, van het ontwerp, wordt volgende tekst in overweging gegeven :

"3° artikel 47 van dezelfde wet wordt met een tweede lid aangevuld, luidend als volgt :

"Ten voordele van het Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater wordt een wettelijke hypotheek toegekend op de onroerende goederen waarvoor het Fonds een voorschot

.../...

heeft uitgekeerd overeenkomstig de wetgeving betreffende de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater".

*

Naar luid van artikel 13, § 1, "wordt het Fonds bestuurd door een raad van beheer".

Zulke regeling strookt niet met het bepaalde in artikel 8, § 2, van het ontwerp, naar luid waarvan het Fonds wordt ondergebracht in de categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954.

In § 2 van hetzelfde artikel leze men :

"Het Fonds ... om binnen de grenzen van hun gewone ambtsopdrachten over te gaan tot onderzoekingen en schattingen die nodig zijn voor de toepassing van deze wet; ...".

*

Het bepaalde in artikel 15 zou beter worden samengevoegd met het bepaalde in artikel 14, waarvan het een tweede lid zou worden, gesteld als volgt :

.../...

"Evenwel, wat betreft de schade die zichtbaar is geworden vóór de inwerkingtreding van deze wet doch na 1 januari 1969, moet het verzoek tot minnelijke schikking worden ingediend vóór het einde van de twaalfde maand volgend op die waarin deze wet in werking is getreden".

*

Om duidelijker te zijn en om in de lijn te blijven zowel van het klassiek strafrecht als van de gebruikelijke formuleringen, wordt voorgesteld artikel 16 te redigeren als volgt :

"Artikel 16.-

§ 1. Overtreding van de bijdrageplicht als bepaald in artikel 12 en in het uitvoeringsbesluit daarvan wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 tot 10.000 frank of met één van die straffen alleen.

§ 2. Bij herhaling binnen (vijf) jaar kan de straf op het dubbel van het maximum worden gebracht.

§ 3. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op de bij deze wet bedoelde misdrijven.

§ 4. De rechtspersoon is burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten waartoe zijn aangestelden of zijn lasthebbers zijn veroordeeld".

Dans le bref délai où il est prié de donner son avis, force est au Conseil d'Etat de se borner aux observations suivantes.

*

Le projet entend organiser en faveur des personnes qui ont subi des dommages de surface par suite de l'abaissement de la nappe aquifère souterraine un régime de responsabilité civile objective dérogatoire au droit commun. La responsabilité incombera, selon le cas, à l'exploitant d'une prise d'eau souterraine et au "maître de l'ouvrage dont l'activité ou les travaux, à l'exclusion des travaux d'exhaure miniers, provoquent l'abaissement de la nappe aquifère". D'après l'exposé des motifs, le dernier membre de phrase doit s'interpréter largement et vise toute personne sur ordre de qui sont exécutés des travaux qui déterminent l'abaissement de la nappe aquifère. Cela étant, il y a lieu de constater que l'intitulé de la loi en projet et la dénomination du Fonds d'avances dont la création est prévue à l'article 8 sont libellés en termes trop étroits. Il serait plus exact de remplacer chaque fois les mots "pompages d'eau souterraine" par les mots "prises et pompages d'eau souterraine".

Les catégories de dommages auxquels la loi trouvera à s'appliquer sont désignées de manière limitative. De plus, l'action en justice à intenter sur la base de la nouvelle loi est subordonnée à certaines formalités et à certains délais dont l'inobservation ne prive pas la personne lésée du droit de poursuivre la réparation du dommage selon les règles du droit commun.

.../...

Le projet le prévoit expressément en son article 14 à l'égard du délai à respecter pour l'introduction de la demande en conciliation. En l'absence de disposition contraire, cette prescription peut toutefois être considérée comme l'énonciation d'un principe général.

*

Aux termes de l'article 12 du projet, le Fonds d'avances créé par l'article 8 sera principalement alimenté par des contributions des personnes dont les activités sont susceptibles de causer ou d'aggraver les dommages visés par la loi. Le Roi est habilité à en déterminer les modalités. En vertu de l'article 15, les dommages susceptibles d'être retenus pour l'application de la loi sont ceux dont l'apparition est postérieure au 1er janvier 1969. Il va sans dire que cette disposition n'autorise pas le Roi à fixer des contributions se rapportant à une période qui serait antérieure à l'entrée en vigueur de la loi telle que réglée à l'article 17.

*

La rédaction suivante est proposée pour l'article 1er :

"Article 1er.-

L'exploitant d'une prise d'eau souterraine et le maître de l'ouvrage de travaux publics ou privés qui provoquent, par leur activité, l'abaissement de la nappe aquifère souterraine sont objectivement responsables des dommages de surface qui en résultent pour les immeubles, y compris le sol et la végétation.

.../...

La présente loi n'est pas applicable aux dommages résultant de travaux d'exhaure miniers".

*

A propos de l'article 2, il y a lieu d'observer que la responsabilité solidaire n'est prévue que dans le cas de l'"exploitation" d'une nappe d'eau souterraine. Tel qu'il est formulé, cet article ne peut être opposé aux dommages résultant de l'exécution de travaux étrangers à l'exploitation d'une nappe d'eau souterraine au sens d'une prise d'eau proprement dite. Cette interprétation restrictive est toutefois inconciliable avec les commentaires que consacre à cette disposition l'exposé des motifs.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger l'article 2 comme suit :

"Article 2.-

Les personnes qui, par leur activité conjuguée, suscitent l'abaissement d'une nappe aquifère souterraine sont solidairement responsables des dommages qui en résultent".

*

A l'article 3, il y aurait lieu, dans la version néerlandaise, d'écrire "... ongeacht het bedrag van de eis ..." et "... over de eisen waarvan het bedrag ...".

*

La rédaction suivante rendrait la lecture de l'article 4 plus aisée :

.../...

"Article 4.-

La citation devant le juge de paix doit, à peine de non-recevabilité, être précédée d'une tentative de conciliation, faite par voie d'appel en conciliation devant le juge de paix.

Si la responsabilité n'est pas contestée, l'appelé fait une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter de la première comparution en conciliation ou, en cas d'urgence, dans le délai fixé par le juge de paix. L'offre est irrévocable. En cas d'expiration du délai sans qu'une offre ait été faite, l'appelé est censé rejeter la conciliation.

Le procès-verbal de comparution acte l'accord ou le désaccord. En cas d'accord, le montant de l'offre y est mentionné. Une expédition du procès-verbal revêtue de la formule exécutoire est délivrée.

En cas de désaccord, la personne lésée doit, à peine de nullité, faire citation devant le juge de paix dans les trois mois qui suivent la constatation du désaccord".

*

L'article 5 devrait être rédigé comme suit :

"Article 5.-

Le demandeur est toujours condamné aux dépens lorsque le montant de l'indemnité alloué par le juge de paix est égal ou inférieur à celui de l'offre visée à l'article 4".

*

La phrase liminaire de l'article 6 gagnerait à être rédigée comme suit :

.../...

"Article 6.-

L'article 591 du Code judiciaire est complété comme suit :

"...".

*

A l'article 7, il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Article 7.-

A l'article 629 du même Code, le 1° est remplacé par la disposition suivante :

"...".

*

Pour l'article 8, § 1er, la rédaction suivante est proposée :

"... chargé de consentir, dans les conditions et les limites de la présente loi, des avances dans les cas de dommages visés par celle-ci".

Selon le § 2 du même article, le Fonds relève "du Ministre qui sur le plan national a la gestion des eaux souterraines dans ses attributions". Si ces termes doivent s'entendre du Ministre de la Santé publique, il y avait lieu d'associer celui-ci à la proposition et au contreseing du présent projet.

*

.../...

A l'article 9, il conviendrait de rédiger le § 1er comme suit :

"En cas de citation en justice comme prévue à l'article 4, le Fonds consent une avance en équité lorsqu'une enquête sommaire a établi l'existence d'une relation entre le dommage, l'abaissement de la nappe aquifère souterraine et la prise ou le pompage d'eau".

Le § 2 du même article prévoit que "dès le moment où il a fait une avance, le Fonds est autorisé à intervenir au procès afin de poursuivre la récupération à la charge de la partie qui succombera".

Selon le délégué du Gouvernement, l'intention est de subroger légalement le Fonds à la personne lésée. Le Fonds pourrait donc ester en justice, non pas en vertu d'un droit qui lui est propre, mais en tant que subrogé aux droits de la personne lésée. Dans ce cas, il vaudrait mieux rédiger le § 2 comme suit :

"Le Fonds est subrogé aux droits et aux actions en justice de la personne lésée jusqu'à concurrence de l'avance liquidée".

*

L'article 10 dispose :

"Article 10.-

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, préciser les limites et les conditions dans lesquelles le Fonds exerce la mission prévue à l'article 9".

.../...

Aucune précision n'a été fournie au sujet de la portée ou du but de cet article.

*

Au 1° de l'article 11, il convient d'écrire : "11° les avances qui, conformément à la législation relative à la réparation des dommages provoqués par les pompages et prises d'eau souterraine, ont été liquidées, pour la réparation des dommages aux récoltes, sur les fruits de la récolte de l'année ou sur le prix de cette récolte".

Le texte suivant est proposé pour l'article 11, 3° du projet :

"3° l'article 47 de la même loi est complété par un alinéa 2, ainsi conçu :

"Il est accordé en faveur du Fonds d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine, une hypothèque légale sur les biens immeubles pour lesquels le Fonds a versé des avances conformément à la législation relative à la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine".

*

.../...

Aux termes de l'article 13, § 1er, "le Fonds est géré par un conseil d'administration".

Cette disposition ne cadre pas avec l'article 8, § 2 du projet, qui classe le Fonds dans la catégorie A visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954.

Il convient de rédiger le § 2 du même article comme ci-dessous :

"Le Fonds ... afin de procéder dans les limites de leur mission normale aux investigations et estimations nécessaires pour l'application de la présente loi; ...".

*

La disposition de l'article 15 gagnerait à être fusionnée avec celle de l'article 14 où elle formerait l'alinéa 2, rédigé comme suit :

"Toutefois, en ce qui concerne les dommages dont l'apparition est antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi mais postérieure au 1er janvier 1969, la demande en conciliation doit être introduite avant l'expiration du douzième mois qui suit celui de l'entrée en vigueur de la présente loi".

*

.../...

Par souci de clarté et afin de rester dans la ligne du droit pénal classique et des formules usuelles, il est proposé de rédiger l'article 16 comme suit :

"Article 16.-

§ 1er. Les infractions à l'obligation de contribution prévue par l'article 12 et par l'arrêté d'exécution de cet article sont punies d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de 100 francs à 10.000 francs ou d'une de ces peines seulement.

§ 2. En cas de récidive dans les (cinq) ans, la peine peut être portée au double du maximum.

§ 3. Les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions visées par la présente loi.

§ 4. La personne morale est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés ou ses mandataires".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS,
Messieurs :

G. BAETEMAN,
H. COREMANS,

E. VAN VYVE,

kamervoorzitter,
staatsraden,
afdelingsgriffier.

La chambre était composée de

président de chambre,
conseillers d'Etat,
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Ch. SMOLDERS.