KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 1ste februari 1985 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot afschaffing van het Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater", heeft de 6e februari 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 1er février 1985 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours sur un projet de loi "portant suppression du Fonds d'avances pour la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine", a donné le 6 février 1985 l'avis suivant :

1. Het ontwerp strekt vooreerst tot de afschaffing van het Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater. Dat Voorschottenfonds werd als een publiekrechtelijke rechtspersoon opgericht bij de wet van 10 januari 1977 om voorschotten te verlenen in de gevallen van schade veroorzaakt door de exploitant van een grondwaterwinning of door de bouwheer van openbare of private werken die door hun toedoen de grondwaterlaag hebben doen dalen. Ten belope van het uitbetaalde voorschot treedt het Voorschottenfonds in de rechten en de rechtsvorderingen van de benadeelde. De uitgaven van het Fonds worden gefinancierd door de bijdragen van hen die door hun activiteiten de bedoelde schade kunnen veroorzaken, in voorkomend geval aan te vullen met leningen op korte termijn.

Aansluitend bij de afschaffing van het Voorschottenfonds wordt vervolgens aan de Koning de bevoegdheid toegewezen om de likwidatie ervan nader te regelen en diens taken aan de Gewesten over te dragen. Voor het Brusselse Gewest wordt voorzien in de oprichting van een eigen instelling.

Volledigheidshalve mag worden opgemerkt dat, volgens de inlichtingen die aan de Raad van State zijn meegedeeld, het afgeschafte Voorschottenfonds over geen eigen personeel beschikt, noch over eigen onroerende goederen.

2. De in de wet van 10 januari 1977 vervatte regeling betreft een materie die als een zaak van waterproduktie en watervoorziening behoort tot het waterbeleid waarvoor de Gewesten bevoegd zijn gemaakt krachtens artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

instellingen. Bij de parlementaire bespreking van dat artikel is de wet van 10 januari 1977 uitdrukkelijk vermeld als betrekking hebbende op een plaatsgebonden aangelegenheid (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 21).

In zijn toedracht is het ontwerp dan ook vergelijkbaar met de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut. In het dienomtrent uitgebrachte advies heeft de Raad van State destijds de redenen uiteengezet waarom de nationale wetgever geacht moet worden bevoegd te zijn gebleven om bij een gewone wet regelen van herstructurering vast te stellen zoals die welke in het ontwerp vervat zijn, ondanks het feit dat de aangelegenheid zelf sinds de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot het bevoegdheidsdomein van de Gewesten behoort (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 623/1, blz. 11-13).

3. Volgens de bepalingen vervat in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp wordt het Voorschottenfonds afgeschaft op de datum die de Koning zal vaststellen. Inmiddels regelt de Koning, met het oog op die afschaffing, de overdracht van de taken van het Voorschottenfonds aan het Vlaamse en het Waalse Gewest, alsmede de modaliteiten voor de afhandeling van de dossiers en de ontbinding van het Voorschottenfonds. Alle schadedossiers die hangende zijn bij de afschaffing van het Voorschottenfonds, blijven ten laste van de nationale overheid en worden op nationaal vlak afgehandeld.

Dat de bedoelde schadedossiers alsnog op het nationaal vlak worden afgehandeld botst met de in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitgewerkte bevoegdheidsverdeling, doch kan als begrepen zijnde in het geheel van de herstructureringsregeling, bij wijze van een overgangsmaatregel, een verantwoording vinden in de op de redelijkheid gesteunde overweging dat de overheid die de uitgaven te haren laste neemt, tevens over de aangelegenheid te beslissen heeft.

De voorgestelde voorzieningen zijn evenwel, in hun geheel genomen, niet zonder kritiek.

Vooreerst vergroten zij, doordat de hele regeling naar de nationale uitvoerende macht wordt afgeschoven, de kans dat de uitoefening van de bevoegdheid welke de Gewesten aan de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ontlenen, wordt verlaat. Vervolgens doen zij de rechtsonzekerheid niet ophouden inzonderheid wat de bijdrageplicht van de betrokken exploitanten en bouwheren betreft.

Een meer sluitende regeling lijkt erin te bestaan dat in het ontwerp de datum wordt vastgesteld waarop het Voorschottenfonds wordt afgeschaft, met de toevoeging van een bepaling naar luid waarvan het Voorschottenfonds na afschaffing geacht wordt voort te bestaan voor de noden zijner vereffening en voor de afhandeling van de aanvragen om tussenkomst welke uiterlijk tot de dag van de afschaffing bij het Voorschottenfonds zijn ingediend.

Het spreekt vanzelf dat de bijdrageplicht van de bedoelde exploitanten en bouwheren op die datum van afschaffing van het Voorschottenfonds ophoudt.

Mede gelet op het bepaalde in de artikelen 178 en 188 van titel IX van Boek I van het Wetboek van Koophandel, zouden de artikelen 1 en 2 van het ontwerp dan als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Artikel 1.-

§ 1. Het Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater, opgericht bij de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater, wordt afgeschaft op ...

.../...

§ 2. Na afschaffing wordt het Voorschottenfonds geacht voort te bestaan voor zijn vereffening en voor de afhandeling van de aanvragen om tussenkomst welke uiterlijk op de in § 1 vermelde datum zijn ingediend.

Artikel 2.-

§ 1. Na advies van de Gewestexecutieven en bij een in Ministerraad overlegd besluit, bepaalt de Koning de nadere regelen betreffende :

1° de overdracht van de taken van het Voorschottenfonds aan het Vlaamse en het Waalse Gewest, elk wat het betreft;

2° de vereffening van het Voorschottenfonds en de afhandeling van de aanvragen om tussenkomst, bedoeld in artikel 1, § 2.

§ 2. De afsluiting van de vereffening van het Voorschottenfonds wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt."

Bij het voorgaande tekstvoorstel hoort nog de volgende toelichting :

a. - In artikel 2 van het tekstvoorstel is de in het ontwerp voorziene raadpleging van de Gewesten aangehouden. Het hoeft geen betoog dat wanneer in een gewone wet in de raadpleging van de Gewesten wordt voorzien, die raadpleging van een andere juridische inhoud is dan de raadpleging bedoeld in de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in die zin dat een gewone wet de Gewesten niet tot een vorm van samenwerking met de nationale overheid kan verplichten;

b. - Evenmin als in het ontwerp is in het tekstvoorstel een bepaling omtrent de bestemming van de eventueel resterende gelden van het afgeschafte Voorschottenfonds opgenomen. Men mag het bepalen van die bestemming aanzien als een maatregel van vereffening. Niettemin ware het gewenst dat minstens in de memorie van toelichting dienomtrent enige uitleg zou worden verstrekt;

c. - Met de uitbetaling van een voorschot aan de benadeelde treedt het Voorschottenfonds in diens rechten en rechtsvorderingen. Tenzij de wet anders zou bepalen, blijven die rechten tot hun uitputting door het afgeschafte Voorschottenfonds verworven.

4. Artikel 3 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een Voorschottenfonds voor schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en pompen van grondwater voor het Brusselse Gewest.

Volgens het ontwerp zullen de taak en de werking van dat fonds door de Koning worden geregeld.

Het oprichten van dat fonds, het omschrijven van diens taak en het bepalen van diens werking is een zaak, het regelen van de aansprakelijkheid van de exploitant van een grondwaterwinning of van de bouwheer van openbare of private werken is een andere zaak. Het ligt voor de hand dat er maar ruimte is voor een zodanig fonds wanneer de aansprakelijkheidsregelen van de wet van 10 januari 1977 behouden blijven.

Voor het Vlaamse Gewest zijn die regelen al vastgesteld in hoofdstuk IV van het decreet van de Vlaamse Raad van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, weliswaar nog niet in werking gesteld. Eenmaal het Waalse Gewest een gelijkaardige regeling zal hebben uitgevaardigd en beide gewestregelingen in werking zullen zijn getreden, zullen de bepalingen van de wet van 10 januari 1977 nog enkel gelding hebben voor het bedoelde Brusselse Gewest. Daarop gelet, lijkt het aanbeveling te verdienen in artikel 3 van het ontwerp te voorzien in een bijkomende machtiging aan de Koning om de wet van 10 januari 1977 en meteen de wet van 16 maart 1954 aan de nieuwe toestand aan te passen.

.../...

Wat betreft de in het ontwerp voorziene machtiging aan de Koning om de taak en de werking van het Voorschottenfonds voor het Brusselse Gewest te regelen, moet worden opgemerkt dat het de zaak is van de wetgever minstens de essentiele regelen omtrent de juridische aard, de taak en de werking van en het toezicht op de op te richten rechtspersoon vast te stellen. Het ontwerp hoort in die zin te worden aangevuld.

5. Het opschrift boven het ontwerp verschilt van dat boven de memorie van toelichting. Dat euvel hoort te worden hersteld. De tekst van het opschrift boven het ontwerp lijkt te kunnen volstaan, met dien verstande dat in de Franse tekst moet worden gelezen : "... provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine".

---

1. Le projet vise en premier lieu à supprimer le Fonds d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et passage d'eau souterraine. Ce Fonds d'avances a été créé au titre de personne morale de droit public par la loi du 10 janvier 1977 pour consentir des avances dans les cas de dommages causés par l'exploitant d'une prise d'eau souterraine ou par le maître de l'ouvrage de travaux publics ou privés qui ont provoqué, par leur activité, l'abaissement de la nappe aquifère souterraine. Le Fonds est subrogé aux droits et aux actions en justice de la personne lésée jusqu'à concurrence de l'avance liquidée. Les dépenses du Fonds sont financées par les contributions des personnes dont les activités sont susceptibles de causer les dommages visés et éventuellement, à titre supplétif, par des emprunts à court terme.

Corrélativement à la suppression du Fonds d'avances, le Roi est ensuite habilité à déterminer les modalités de liquidation du Fonds et à transférer les missions de celui-ci aux Régions concernées. Un organisme propre est prévu pour la Région bruxelloise.

Pour être complet, il y a lieu de relever que selon les informations qui ont été fournies au Conseil d'Etat, le Fonds d'avances supprimé ne dispose ni de personnel ni de biens immeubles propres.

2. La réglementation contenue dans la loi du 10 janvier 1977 concerne une matière qui, relevant de la production et de la distribution d'eau, s'inscrit dans le cadre de la politique de l'eau, politique que l'article 6, § 1er, V, 1°, de

.../...

la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a placée dans la compétence des Régions. Au cours des travaux préparatoires de cet article, la loi du 10 janvier 1977 a été expressément mentionnée comme se rapportant à une matière localisable (Doc., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 21).

Le projet a donc une portée comparable à celle de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public. Dans son avis concernant le projet qui est devenu la loi précitée, le Conseil d'Etat avait, à l'époque, exposé les motifs qui obligent à considérer que le législateur national est demeuré compétent pour édicter par une loi ordinaire des règles de restructuration du genre de celles qui sont prévues par le projet, et ce en dépit du fait que la matière proprement dite relève de la compétence des Régions depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 (Doc., Chambre, 1982-1983, n° 623/1, p. 11-13).

3. Selon les dispositions des articles 1er et 2 du projet, le Fonds d'avances est supprimé à une date qui sera déterminée par le Roi. Dans l'intervalle, le Roi réglera, en vue de cette suppression, le transfert des missions du Fonds aux Régions wallonne et flamande ainsi que les modalités de clôture des dossiers et de dissolution du Fonds. Tous les dossiers de dommages qui seront encore en suspens au moment de la suppression du Fonds d'avances resteront à charge de l'autorité nationale et seront traités au niveau national jusqu'à leur clôture.

La disposition selon laquelle les dossiers de dommages visés continueront d'être traités au niveau national jusqu'à leur clôture se heurte à la répartition des compétences opérée par la loi spéciale du 8 août 1980. Elle peut cependant se justifier, au titre de mesure transitoire, en tant qu'elle fait partie de l'ensemble du régime de restructuration, par la considération que,

raisonnablement, l'autorité qui prend en charge les dépenses est aussi appelée à décider de l'affaire même.

Considérées dans leur ensemble, les dispositions projetées ne sont toutefois pas à l'abri de toute critique.

D'abord, dès lors que toute la réglementation est confiée au pouvoir exécutif national, elles augmentent le risque de voir retardé l'exercice des pouvoirs que les Régions tiennent de la loi spéciale du 8 août 1980. Ensuite, elles ne mettent pas fin à l'insécurité juridique, notamment en ce qui concerne l'assujettissement des exploitants et maîtres d'ouvrages visés au paiement d'une contribution.

Un régime plus cohérent consisterait, semble-t-il, à fixer dans le projet même la date à laquelle le Fonds d'avances est supprimé, tout en y ajoutant une disposition aux termes de laquelle le Fonds d'avances est réputé continuer à exister après sa suppression pour les besoins de sa liquidation et pour le traitement des demandes d'intervention qui ont été introduites auprès du Fonds au plus tard à la date de sa suppression.

Il est évident qu'à la date de la suppression du Fonds, les exploitants et maîtres d'ouvrages précités cesseront d'être assujettis au paiement de la contribution.

Compte tenu aussi des dispositions des articles 178 et 188 du titre IX du livre Ier du Code de commerce, les articles 1er et 2 du projet pourraient alors être rédigés comme suit :

.../...

"Article 1er.-

§ 1er. Le Fonds d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine, créé par la loi du 10 janvier 1977 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine, est supprimé au ...

§ 2. Après sa suppression, le Fonds d'avances est réputé exister pour sa liquidation et pour le traitement des demandes d'intervention introduites au plus tard à la date mentionnée au paragraphe 1er.

Article 2.-

§ 1er. Après avis des Exécutifs régionaux, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités concernant :

1° le transfert des missions du Fonds d'avances à la Région wallonne et à la Région flamande, chacune en ce qui la concerne;

2° la liquidation du Fonds d'avances et le traitement des demandes d'intervention visés à l'article 1er, § 2.

§ 2. La clôture de la liquidation du Fonds d'avances est publiée au Moniteur belge".

.../...

La proposition de texte faite ci-avant appelle en outre les commentaires suivants :

a. - L'article 2 de la proposition de texte maintient la consultation des Régions prévue par le projet. Il va sans dire que la consultation des Régions prévue par une loi ordinaire a une portée juridique différente de celle de la consultation visée par la loi spéciale du 8 août 1980, en ce sens qu'une loi ordinaire ne peut astreindre les Régions à une forme de coopération avec l'autorité nationale;

b. - Pas plus que le projet, la proposition de texte ne contient de disposition relative à l'affectation des reliquats éventuels du Fonds d'avances supprimé. On peut considérer la détermination de cette affectation comme une mesure de liquidation. Il serait néanmoins souhaitable de fournir, à tout le moins dans l'exposé des motifs, quelques explications à ce sujet;

c. - Le paiement d'une avance à la personne lésée a pour effet de subroger le Fonds d'avances aux droits et aux actions de celle-ci. A moins que la loi n'en dispose autrement, ces droits restent acquis, jusqu'à leur épuisement, au Fonds d'avances supprimé.

4. L'article 3 du projet prévoit la création d'un Fonds d'avances pour la réparation des dommages provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine de la Région bruxelloise.

.../...

Selon le projet, la mission et le fonctionnement de ce fonds seront réglés par le Roi.

Créer ce fonds, définir sa mission et en déterminer le fonctionnement est une chose, régler la responsabilité de l'exploitant d'une prise d'eau souterraine ou du maître de l'ouvrage de travaux publics ou privés en est une autre. Il est évident qu'il n'y a place pour un tel fonds que si le régime de responsabilité prévu par la loi du 10 janvier 1977 est maintenu.

Un tel régime est déjà fixé pour la Région flamande dans le chapitre IV du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines, bien que ce chapitre n'ait pas encore été mis en vigueur. Dès que la Région wallonne aura édicté un régime analogue et que les deux régimes seront entrés en vigueur, les dispositions de la loi du 10 janvier 1977 ne seront plus applicables qu'à la Région bruxelloise susvisée. En conséquence, il conviendrait de prévoir à l'article 3 du projet que le Roi peut en outre adapter à la nouvelle situation les dispositions de la loi du 10 janvier 1977 ainsi que celles de la loi du 16 mars 1954.

Quant à l'autorisation que le projet entend donner au Roi de régler la mission et le fonctionnement du Fonds d'avances de la Région bruxelloise, il y a lieu d'observer qu'il appartient au législateur de fixer tout au moins les règles essentielles concernant la nature juridique, la mission et le fonctionnement de la personne morale à créer, et concernant la tutelle à laquelle elle sera soumise. Il convient de compléter le projet dans ce sens.

.../...

5. L'intitulé qui précède le projet diffère de celui qui figure en tête de l'exposé des motifs. Il convient de rectifier cette discordance. Le texte de l'intitulé qui précède le projet semble pouvoir suffire, étant entendu toutefois que l'on écrira dans le texte français "... provoqués par les prises et pompages d'eau souterraine".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : G. SCHRANS,

Messieurs: J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

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

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

H. COREMANS.