KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e juni 1964 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot rechtsgeldigmaking van de inbreng van vijf steenkolenmijnconcessies in de N.V. "Charbonnages du Borinage", heeft de 9e oktober 1964 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 19 juin 1964, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant validation de l'apport de cinq concessions de mines de houille à la S.A. des Charbonnages du Borinage", a donné le 9 octobre 1964 l'avis suivant :

Vijf vennootschappen die in de Borinage steenkolenmijnconcessies exploiteren, hebben hun concessie ingebracht in een nieuwe, de naamloze vennootschap "Charbonnages du Borinage", toen deze bij notariële akte werd opgericht op 29 december 1959.

Krachtens artikel 8, eerste lid, van de wetten op de mijnen, groeven en graverijen, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 15 september 1919, is voor overdracht van concessies machtiging van de Regering vereist. De wet (artikel 8, vierde lid) heeft aan die verplichting een sanctie verbonden : "Nietig is elke akte die niet is toegelaten overeenkomstig de voorgaande bepalingen".

Naar de letter van artikel 8, tweede lid, moet de machtiging van de Regering aan de overdracht voorafgaan. Een vaste rechtspraak aanvaardt niettemin, dat de overdrachtsakten reeds vóór de machtiging worden verleden, op voorwaarde dat uit die akten of althans uit de houding van partijen blijkt, dat de bedoeling is aan de overdracht eerst uitwerking te geven als de Regering de machtiging heeft verleend.

Toen de naamloze vennootschap "Charbonnages du Borinage" werd opgericht, heeft men het voorschrift van artikel 8, eerste en tweede lid, niet nageleefd, omdat men geen vertraging wenste in de uitwerking van de concentratie. Dat moet hoe dan ook worden geconstateerd, ook al houdt men rekening met de rechtspraak welke de eis van genoemd artikel 8 niet strak naar de letter heeft opgevat. De contractanten hebben het zo gezien, dat de

.../...

concessies , door de oprichtingsakte, onmiddellijk aan de nieuwe vennootschap werden overgedragen. Dat blijkt zowel uit de tekst zelf van de notariële akte van 29 december 1959 als uit de houding van de contractanten : zodra de nieuwe vennootschap was opgericht, hebben haar organen de exploitatie van de concessies werkelijk in handen kunnen nemen. Zij hebben zich gedragen alsof de naamloze vennootschap "Charbonnages du Borinage" reeds vóór de machtiging van Regeringswege de wettelijke eigenaar van de ingebrachte concessies was. Die houding had overigens de onverdeelde instemming van de Regering en van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal.

Nu is het wel zo dat zij, die bij de overeenkomst partij waren, hebben gemeend, dat een machtiging, door de Regering verleend na de overdracht bij de notariële akte van 29 december 1959 - al had die overdracht niet plaats onder de opschortende voorwaarde dat er machtiging kwam -, die overdracht kon ontheffen van de in artikel 8, vierde lid, bepaalde nietigheid, en derhalve de toestand kon regulariseren. De machtiging van de Regering werd dan ook op 26 april 1960 gevraagd in een verzoekschrift, dat aan de bestendige deputatie van de provincie Henegouwen werd gericht.

De op gang gebrachte procedure is echter, gezien de geldende mijnwetgeving, op moeilijkheden gestuit die onoverkomelijk werden geacht, zodat zij halfweg werd stopgezet.

.../...

Toen de bestendige deputatie op 2 december 1960 haar advies gaf, was de economische toestand van de nieuwe onderneming immers grondig veranderd. Wegens de toenemende crisis in de steenkolenindustrie had de Nationale Raad voor de steenkolenmijnen onder meer op 22 februari 1960 en 19 oktober 1960 de sluiting van een aantal exploitatiezetels in de ingebrachte concessies bevolen. De vraag was of de veranderde exploitatievoorwaarden de hergroepering van de vijf concessies in handen van de nieuwe vennootschap niet in de war zouden brengen, met andere woorden, of de nieuwe onderneming financieel nog in staat zou zijn alle exploitatielasten te dragen. Een gedeelte van de overgedragen activa - vooral die gelegen ten zuiden van een lijn lopend door de concessies van de "Charbonnages du Borinage" in de richting noordwest-zuidoost - moest als gevolg van de sluitingen veel van zijn waarde verliezen, terwijl de nieuwe vennootschap verplichtingen op zich nam in verband met de gedeelten van de concessie waar de exploitatie ophield.

Het advies van de bestendige deputatie van 2 december 1960 had de financiële mogelijkheden van de nieuwe vennootschap niet getoetst aan de veranderde toestand, zoals artikel 30 van de gecoördineerde wetten dat eiste . Derhalve gaf de afdeling administratie van de Raad van State op 21 december 1961 als haar advies te kennen, dat de bestendige deputatie de aanvraag opnieuw moest onderzoeken. Deze bracht op 20 augustus 1962 een nieuw advies uit, dat echter niet aan de Raad van State werd medegedeeld.

\+

\+ \+

.../...

De in de mijnwetgeving voorgeschreven procedure tot het verkrijgen van een machtiging werd niet voortgezet, omdat de Regering oordeelde, dat ze geen positief resultaat kon opleveren. Het blijkt inderdaad twijfelachtig of de toestand langs de normale administratieve weg kan worden geregulariseerd. Daarom geeft de Regering de voorkeur aan een wet.

Die regularisatie kan op tweeërlei wijze worden bereikt.

De administratieve machtiging kan worden vervangen door een machtiging vanwege de wetgever, terugwerkend tot de dag van de oprichting van de naamloze vennootschap "Charbonnages du Borinage".

Voor die methode pleit op het eerste gezicht, dat ze eenvoudig is.

Maar ze vertoont twee zwakke punten.

De machtiging verlenen betekent ingaan tegen de vroegere beslissingen, die bevelen de exploitatiezetels van sommige concessies te sluiten. Daarbij komt, dat het feit van die sluitingen - ook al blijft de exploitatie van sommige concessies geoorloofd - de economische verantwoording voor het geven van de machtiging onherstelbaar heeft ondermijnd, want de machtiging moet onder de gegeven omstandigheden de gehele in de notariële akte van 29 december 1959 betrokken operatie bestrijken.

.../...

Anderzijds bereikt men met de methode volgens welke de wetgever zich ertoe beperkt de vereiste machtiging met terugwerkende kracht te verlenen, niets anders dan dat de toestand van de vennootschap alleen maar ten opzichte van de overheid wordt geregulariseerd. De rechtsgevolgen van de machtiging ten aanzien van derden die zich op de nietigheid van de overdracht van de concessies mochten beroepen, worden niet uitdrukkelijk geregeld.

De eenvoud van de methode van de wetgevende machtiging komt dus eigenlijk hierop neer, dat men het aan de rechter overlaat, de gevolgen van de regularisatie te bepalen, via een theorie inzake geldigverklaring van nietige handelingen.

Het is dan ook beter de methode van de Regering te volgen en in de wet zelf te bepalen welke terugslag de regularisatie zal hebben op het gebied van de burgerlijke, de strafrechtelijke en de andere wetgevingen. Een grotere rechtszekerheid zal daar het gevolg van zijn.

\+

\+ \+

Artikel 1 van het ontwerp ontheft van de nietigheid de overdrachten van rechten, die de in de nieuwe vennootschap ingebrachte steenkolenmijnen betreffen.

"De rechtsgeldigmaking der ... bedoelde overdrachten van rechten, geldt", aldus artikel 2, "als de bij artikel 8 der bij het koninklijk besluit van 15 september 1919 samengeordende wetten op de mijnen ... voorgeschreven

.../...

Regeringsmachtiging". In de volgende artikelen worden dan alle verrichte handelingen met terugwerkende kracht ontheven van de nietigheid.

Bij het in die zin begrepen ontwerp, mede in acht genomen dat de regularisatie alleen voor hangende, niet voor definitief berechte geschillen rechtsgevolgen zal hebben, zijn geen verdere opmerkingen te maken.

Cinq sociétés exploitantes de concessions de mines de houille dans le Borinage ont fait apport de leur concession à une société nouvelle, la Société anonyme des charbonnages du Borinage, lors de la constitution de celle-ci par acte notarié, le 29 décembre 1959.

En vertu de l'article 8, alinéa 1er, des lois sur les mines, minières et carrières, coordonnées par arrêté royal du 15 septembre 1919, les cessions de concession doivent être autorisées par le Gouvernement. A cette obligation, la loi (article 8, alinéa 4) a établi une sanction : "Sera nul tout acte non autorisé conformément aux dispositions qui précèdent".

Suivant la lettre de l'article 8, alinéa 2, l'autorisation du Gouvernement doit être préalable à la cession. Une jurisprudence constante admet néanmoins que les actes, par lesquels la cession doit se faire, soient passés dès avant l'autorisation, à la condition qu'il résulte de ces actes ou tout au moins de l'attitude des parties que, suivant leur intention, la cession n'aura d'effet qu'à partir de l'octroi de l'autorisation par le Gouvernement.

Lors de la constitution de la Société anonyme des charbonnages du Borinage, le prescrit de l'article 8, alinéas 1er et 2, n'a pas été respecté, afin de ne pas retarder les effets de la concentration. Cette constatation s'impose même si l'on tient compte du tempérament que la jurisprudence a apporté à la rigueur de la lettre de cet article 8. En effet, la cession des concessions à la nouvelle société a été, dans l'esprit des contractants, réalisée immédiatement par l'acte de constitution de la

société. La lettre de l'acte notarié du 29 décembre 1959 en fournit la preuve aussi bien que l'attitude des contractants : dès la constitution de la nouvelle société les organes de celle-ci ont pu prendre effectivement en main l'exploitation des concessions. Ils se sont comportés comme si la Société anonyme des charbonnages du Borinage était, déjà avant l'autorisation gouvernementale, le propriétaire légal des concessions apportées. Il est vrai que cette attitude rencontrait l'assentiment complet du Gouvernement et de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Il est vrai aussi que les parties à la convention ont cru qu'une autorisation donnée par le Gouvernement, postérieurement à la cession réalisée par l'acte notarié du 29 décembre 1959 - bien que cette cession ne fût pas faite sous la condition suspensive de cette autorisation -, aurait pu relever la cession de la nullité comminée par l'article 8, alinéa 4, et aurait pu régulariser ainsi la situation . En effet, l'autorisation gouvernementale fut demandée par requête du 26 avril 1960, adressée à la députation permanente de la province de Hainaut.

Il se fait toutefois que la procédure entamée s'est heurtée, eu égard à la législation minière en vigueur à des difficultés considérées comme insurmontables et qu'elle a été arrêtée au milieu de son déroulement normal.

En effet, au moment où la députation permanente donna son avis, le 2 décembre 1960, la situation économic de la nouvelle entreprise s'était profondément modifiée.

.../...

Le Conseil national des charbonnages, en présence de l'aggravation de la crise de l'industrie charbonnière, avait décidé, notamment le 22 février 1960 et le 19 octobre 1960, la fermeture de plusieurs sièges dans les concessions apportées. On devait se demander si la modification des conditions d'exploitation n'allait pas ébranler l'économie du regroupement des cinq concessions entre les mains de la nouvelle société, c'est-à-dire, on devait se demander si la nouvelle entreprise serait encore financièrement capable de supporter toutes les charges de l'exploitation. Une partie des actifs transférés - et spécialement ceux situés au Sud d'un axe traversant les concessions des charbonnages du Borinage dans la direction Nord-Ouest-Sud-Est - devait perdre une grande partie de sa valeur par suite des fermetures, cependant que la nouvelle société reprenait à sa charge des obligations afférentes aux parties de la concession qui cessaient d'être exploitées.

L'avis de la députation permanente du 2 décembre 1960 n'ayant pas examiné, comme l'exigeait l'article 30 des lois coordonnées, les capacités financières de la nouvelle société à la lumière des modifications intervenues, la section d'administration du Conseil d'Etat émit l'avis, le 21 décembre 1961, qu'il y avait lieu à un nouvel examen de la demande par la députation permanente. Celle-ci émit un nouvel avis le 20 août 1962, mais celui-ci ne fut pas transmis au Conseil d'Etat.

\+

\+ \+

.../...

La procédure d'autorisation prévue par la législation minière n'a pas été poursuivie parce que le Gouvernement a estimé qu'elle ne pouvait aboutir à un résultat positif. La possibilité de régulariser la situation par la procédure administrative normale paraît en effet douteuse. C'est pourquoi le Gouvernement préfère opérer cette régularisation par la voie législative.

Deux méthodes permettent d'atteindre ce résultat.

La première consiste à substituer à l'autorisation administrative une autorisation législative, accordée avec effet rétroactif à la date de la constitution de la Société anonyme des charbonnages du Borinage.

A première vue, cette méthode a l'avantage de la simplicité.

Elle présente cependant deux faiblesses :

D'une part, donner l'autorisation est se mettre en contradiction avec les décisions prises antérieurement qui édictent la fermeture des sièges d'exploitation de certaines concessions. Il y a lieu d'observer en outre que ces fermetures ont aussi irrémédiablement affaibli la justification économique de l'octroi de l'autorisation - même si l'exploitation de certaines concessions reste permise - eu égard au fait que l'autorisation doit, dans la situation donnée, couvrir l'ensemble de l'opération réalisée par l'acte notarié du 29 décembre 1959.

.../...

D'autre part, le système suivant lequel le législateur se borne à donner rétroactivement l'autorisation requise ne régularise que la situation de la société vis-à-vis des pouvoirs publics. Il ne règle pas explicitement les effets que l'autorisation aura à l'égard des tiers, qui pourraient se prévaloir de la nullité de la cession des concessions.

La simplicité de la méthode de l'autorisation législative signifie en réalité qu'on abandonne au juge le soin de déterminer les effets de la régularisation en construisant une théorie de la validation des actes nuls.

Dès lors, il vaut mieux suivre la méthode du Gouvernement et préciser dans la loi même les répercussions que la régularisation aura dans le domaine des législations civiles, pénales et autres. Une plus grande sécurité juridique en résultera.

\+

\+ \+

En son article 1er, le projet relève de la nullité les cessions de droits concernant les mines de houille apportées à la nouvelle société.

"La validation de ces cessions de droits", porte l'article 2, "vaut l'autorisation du Gouvernement prévue à l'article 8 des lois sur les mines ... ". Les articles suivants relèvent alors rétroactivement de la nullité tous les actes accomplis.

.../...

Telle étant la portée du projet, et les effets de la régularisation se limitant aux litiges pendants, sans revenir sur ceux qui pourraient être définitivement tranchés, celui-ci n'appelle pas d'autre observation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, staatsraden,
P. VERMEULEN, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assessoren de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.