

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

19 AUGUSTUS 1993

Voorstel van wet betreffende het in concessie geven van gronden door openbare besturen

(Ingediend door de heer Beerden c.s.)

TOELICHTING

Artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprizen, zoals gewijzigd bij de wet van 7 november 1988, stelt dat de bepalingen van die wet gelden voor de retributies verschuldigd uit hoofde van door de openbare besturen verleende concessies welke het genot of de exploitatie van een landeigendom tot doel hebben.

Anderzijds is het zo dat de andere bepalingen van de pachtwet, namelijk het systeem van verpachtingen bij wijze van inschrijving zoals bepaald in artikel 18 van de pachtwet en in artikel 6 van de wet tot beperking van de pachtprizen, niet van toepassing zijn op het in concessie geven van landeigendommen door openbare besturen.

Daaruit volgt dat de concessie openbaar aanbesteed en aan de meestbiedende verleend wordt, terwijl dit manifest in strijd is met artikel 7 van de wet tot beperking van de pachtprizen en een discriminatie inhoudt tegenover de familiale land- en tuinbouwbedrijven en jonge landbouwers, die niet de kans kregen om tegen de wettelijk vastgestelde pacht prijs bij gewone inschrijving het genot te verkrijgen van het in concessie gegeven goed.

Dit wetsvoorstel beoogt dan ook deze leemte in de wetgeving weg te werken, teneinde het in concessie

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

19 AOÛT 1993

Proposition de loi relative à la concession de terres par les pouvoirs publics

(Déposée par M. Beerden et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Aux termes de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, modifiée par la loi du 7 novembre 1988, les dispositions de ladite loi s'appliquent aux redevances dues du chef de concessions faites par les pouvoirs publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural.

Par ailleurs, les autres dispositions de la législation sur le bail à ferme, à savoir le système d'affermage par voie de soumission au sens de l'article 18 de la législation sur le bail à ferme et de l'article 6 de la loi limitant les fermages, ne s'appliquent pas à la concession de biens ruraux par les pouvoirs publics.

Il s'ensuit que la concession s'opère par voie d'adjudication publique et est faite au plus offrant, alors que cela est manifestement contraire à l'article 7 de la loi limitant les fermages et constitue une discrimination à l'égard des exploitations agricoles et horticoles familiales et des jeunes agriculteurs, qui n'ont pas eu la possibilité d'acquiescer par simple soumission au taux légal du fermage la jouissance du bien concédé.

La présente proposition de loi vise, dès lors, à combler cette lacune législative, pour faire en sorte

geven van gronden op een faire, niet-discriminatoire manier te doen verlopen tegen de wettelijk beperkte retributie.

Artikel 1 bepaalt het doel van dit wetsvoorstel, namelijk de regulering van het verlenen van concessies van landeigendommen die eigendom zijn van openbare besturen.

Artikel 2 bepaalt dat de concessies worden verleend bij wijze van inschrijving. Er wordt gekozen voor de eenvoudige procedure, inschrijving per aangetekend schrijven. Vermits de retributie wettelijk beperkt is, is het logisch dat bij de inschrijving niet de kans gegeven wordt om een hogere retributie dan de wettelijk beperkte voor te stellen. Derhalve moet de inschrijving gebeuren met vermelding van de wettelijk vastgestelde retributie.

Teneinde de jacht op grond zoveel mogelijk te vermijden wordt tevens bepaald dat de kandidaat-concessiehouders hun bedrijfszetel moeten hebben in de provincie waar de in concessie te geven gronden gelegen zijn. Bovendien wordt het sociale karakter van de concessieverlening onderstreept in de bepaling dat de totale geëxploiteerde oppervlakte van het bedrijf van de concessiehouder voor of na de concessieverlening de maximale rendabiliteitsoppervlakte, vastgesteld overeenkomstig artikel 12.7 van de pachtwet, niet mag overschrijden (zie het koninklijk besluit van 29 oktober 1992, *Belgisch Staatsblad* van 25 november 1992).

In artikel 3 wordt de rangorde voor de toewijzing van de gronden aan de kandidaten-concessiehouders bepaald. Er werd gekozen voor een persoonlijke benadering van de kandidaat. De ligging van zijn bedrijf heeft minder belang. De kandidaat moet alleszins landbouwer zijn in hoofdberoep. Het spreekt vanzelf dat aan jongeren, die pas een bedrijf hebben overgenomen, de eerste keuze moet worden gegeven. Daarna wordt rekening gehouden met de leeftijd van de kandidaat en vervolgens met de samenstelling van het gezin.

De kandidaten in een hogere rangorde van de voorkeurnormen sluiten de kandidaten in een volgende rangorde uit. Belangrijk is ook nog dat indien er in een rangorde meer kandidaten zijn dan gronden, de gronden bij voorkeur toegewezen worden aan de inwoners van de gemeente waar de gronden zich bevinden. Blijven er dan nog meer kandidaten dan gronden over in die voorkeurscategorie, dan worden de gronden bij loting toegewezen.

In artikel 4 wordt de oppervlakte en het aantal loten per concessiehouder beperkt teneinde de verdeling van de gronden op een sociaal verantwoorde manier te laten verlopen.

In artikel 5 wordt de duur van de concessie omschreven. De termijn moet lang genoeg zijn opdat er

que la concession de terres s'effectue d'une manière non discriminatoire au taux de redevance limité par la loi.

L'article 1^{er} définit l'objet de la présente proposition de loi, qui est de régler la concession des biens ruraux appartenant aux pouvoirs publics.

L'article 2 dispose que les concessions se font par voie de soumission. Nous optons pour la procédure simple, la soumission par lettre recommandée. La redevance étant limitée par la loi, il est logique que l'on n'ait pas la possibilité, lors de la soumission, de proposer une redevance supérieure à la limite légale. Par conséquent, la soumission doit se faire en mentionnant la redevance fixée par la loi.

Afin d'éviter autant que possible la chasse aux terres, il est prévu également que les candidats-concessionnaires devront avoir leur siège d'exploitation dans la province où sont situées les terres à concéder. En outre, le caractère social de la concession est souligné dans la disposition prévoyant que la superficie totale exploitée de l'exploitation du concessionnaire ne peut excéder, avant ou après la concession, la superficie maximale de rentabilité fixée conformément à l'article 12.7 de la législation sur le bail à ferme (voir l'arrêté royal du 29 octobre 1992, *Moniteur belge* du 25 novembre 1992).

L'article 3 fixe l'ordre d'attribution des terres aux candidats-concessionnaires. Nous avons opté pour des critères liés à la personne du candidat. La situation géographique de son exploitation a moins d'importance. Le candidat doit en tout cas exercer la profession d'agriculteur à titre principal. Il va de soi que la préférence doit être donnée aux jeunes qui viennent de reprendre une exploitation. Ensuite, on tiendra compte de l'âge du candidat et de la composition de sa famille.

Les candidats se situant à un rang supérieur des critères de préférence écartent les candidats d'un rang subséquent. Il importe également de noter que si un rang comporte plus de candidats que de terres, celles-ci seront attribuées de préférence aux habitants de la commune où elles sont situées. S'il reste encore, à ce moment, plus de candidats que de terres dans cette catégorie préférentielle, les terres seront attribuées par tirage au sort.

L'article 4 limite la superficie et le nombre de lots par concessionnaire, de manière à obtenir une distribution des terres qui soit socialement justifiée.

L'article 5 fixe la durée de la concession. Cette durée doit être suffisamment longue pour que l'usage

voldoende zekerheid voor de concessiehouder uit dit grondgebruik zou voortvloeien. De concessieverlener heeft hier de keuze tussen 9, 18 en 27 jaar. Om redenen van openbaar nut kan evenwel aan de concessie op gelijk welk ogenblik een einde gemaakt worden met een opzeggingstermijn van 3 maanden, verlengbaar om de wassende vruchten te oogsten.

Tenslotte wordt in artikel 6 het persoonlijk karakter van de concessie beklemtoond. De concessiehouder kan het gebruik van de in concessie gegeven gronden slechts beperkt overdragen binnen zijn eigen gezin.

Georges BEERDEN.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Deze wet heeft tot doel het verlenen van concessies betreffende het genot of de exploitatie van landeigendommen die behoren tot het openbaar domein van openbare besturen te regelen.

Art. 2

De concessies worden verleend bij wijze van inschrijving met vermelding van de overeenkomstig artikel 7 van de wet tot beperking van de pachtprizen vastgestelde retributie. De inschrijvingen gebeuren bij ter post aangetekende brief. De inschrijvingen worden in openbare zitting geopend en voorgelezen.

Komen voor inschrijving in aanmerking, de kandidaten van wie de bedrijfszetel gelegen is in de provincie waar de in concessie te geven gronden gelegen zijn en die een landbouwbedrijf uitbaten waarvan de totale geëxploiteerde oppervlakte niet groter is of na verlening van de concessie niet groter zal zijn dan de overeenkomstig artikel 12.7 van de pachtwet door de Koning vastgestelde maximale rendabiliteitsoppervlakte.

Art. 3

Het openbaar bestuur bepaalt op straffe van nietigheid in de aanbestedingsvoorwaarden de voor de keuze van de concessiehouder in acht te nemen voorkeurnormen, zoals hieronder bepaald.

des fruits du fonds garantit une sécurité suffisante au concessionnaire. Le pouvoir concédant a ici le choix entre 9, 18 et 27 ans. Toutefois, pour cause d'utilité publique, il pourra être mis fin à la concession à tout moment, moyennant un délai de préavis de trois mois, prorogeable pour permettre d'enlever la récolte sur pied.

Enfin, l'article 6 souligne le caractère personnel de la concession. Le concessionnaire ne peut céder l'usage des terres concédées que de manière limitée, au sein de sa propre famille.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi a pour objet de régir les concessions relatives à la jouissance ou à l'exploitation de biens ruraux appartenant au domaine public des pouvoirs publics.

Art. 2

Les concessions sont faites par voie de soumission mentionnant la redevance fixée conformément à l'article 7 de la loi limitant les fermages. Les soumissions sont déposées à la poste sous pli recommandé. L'ouverture et la lecture des soumissions ont lieu en séance publique.

Sont admis à la soumission les candidats dont le siège d'exploitation se trouve dans la province où sont situées les terres à concéder et qui exploitent une exploitation agricole dont la superficie totale exploitée n'excède pas, ni n'excèdera pas après la concession la superficie maximale de rentabilité fixée par le Roi conformément à l'article 12.7 de la législation sur le bail à ferme.

Art. 3

Le pouvoir public fixe, à peine de nullité, dans les conditions d'adjudication, les critères de préférence tels que définis ci-après, à respecter pour le choix du concessionnaire.

De voorkeur wordt bij voorrang en in de volgorde gegeven aan:

I. De kandidaten die landbouwer zijn in hoofdberoep en volgens de volgende rangregeling:

1° de kandidaat die in de periode van vijf jaar voor de aanbesteding een land- of tuinbouwbedrijf heeft overgenomen en die landbouwer is in hoofdberoep;

2° de kandidaat met minstens drie kinderen ten laste. Indien er verscheidene kandidaten aan die voorwaarde voldoen zal de voorkeur gegeven worden aan de kandidaat met het grootste aantal kinderen ten laste.

Voor de toepassing van deze wet wordt onder kinderen ten laste verstaan, de kinderen of geadopteerde kinderen van de kandidaat of van zijn echtgenote die deel uitmaken van het gezin en ongehuwd zijn en die geen ander beroep of winstgevend activiteit hebben buiten hun medewerking op het bedrijf van de kandidaat;

3° de kandidaat, die bij de aanvang van de concessie de leeftijd van vijfenveertig jaar niet bereikt heeft.

II. De kandidaten die landbouwer zijn in nevenberoep.

Voor zover meerdere kandidaten landbouwer zijn in nevenberoep, wordt de concessie toegewezen aan de kandidaat met minstens 3 kinderen ten laste. Indien er verscheidene kandidaten aan die voorwaarde voldoen, zal de voorkeur gegeven worden aan de kandidaat met het grootste aantal kinderen ten laste.

Indien er zich in een voorkeurscategorie meer kandidaten bevinden dan in concessie te geven gronden, zullen de gronden bij voorkeur toegewezen worden aan de inwoners van de gemeente waar de gronden gelegen zijn. Zijn er dan nog meer kandidaten in een voorkeurscategorie dan er in concessie te geven gronden zijn, dan zullen de gronden bij loting worden toegewezen.

Art. 4

Per concessiehouder mogen de in concessie te geven lotsen maximaal de volgende oppervlakte beslaan:

1° wanneer het gaat om een in concessie te geven oppervlakte grond gelijk aan of minder dan 50 ha: 5 ha per concessiehouder;

2° wanneer het gaat om een in concessie te geven oppervlakte grond van meer dan 50 ha tot 100 ha: 10 ha per concessiehouder;

3° wanneer het gaat om een in concessie te geven oppervlakte van meer dan 100 ha: 20 ha per concessiehouder.

Per inschrijver mag slechts 1 lot per concessie worden toegewezen.

La préférence est accordée par priorité et successivement:

I. Aux candidats exerçant la profession agricole à titre principal et dans l'ordre suivant:

1° au candidat qui, au cours de la période de cinq ans précédant l'adjudication, a repris une exploitation agricole ou horticole et exerce la profession agricole à titre principal;

2° au candidat ayant au moins trois enfants à charge. Si plusieurs candidats satisfont à cette condition, la préférence sera donnée au candidat ayant le plus grand nombre d'enfants à charge.

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par enfants à charge, les enfants ou enfants adoptifs du candidat ou de son conjoint qui font partie de son ménage et ne sont pas mariés et qui n'exercent aucune autre profession ou activité lucrative hormis leur collaboration dans l'exploitation du candidat;

3° au candidat qui, au début de la concession, n'a pas atteint l'âge de quarante-cinq ans.

II. Aux candidats exerçant la profession agricole à titre accessoire.

Si plusieurs candidats exercent la profession agricole à titre accessoire, la concession est faite aux candidats ayant au moins trois enfants à charge. Si plusieurs candidats satisfont à cette condition, la préférence sera donnée au candidat ayant le plus grand nombre d'enfants à charge.

Si une catégorie préférentielle compte davantage de candidats que de terres à concéder, les terres seront attribuées de préférence aux habitants de la commune où elles sont situées. Si une catégorie préférentielle compte encore, à ce moment, plus de candidats qu'il n'y a de terres à concéder, celles-ci seront attribuées par tirage au sort.

Art. 4

Par concessionnaire, les lots à concéder ne peuvent excéder la superficie suivante:

1° 5 ha par concessionnaire lorsqu'il s'agit d'une superficie à concéder égale ou inférieure à 50 ha;

2° 10 ha par concessionnaire lorsqu'il s'agit d'une superficie à concéder de plus de 50 ha et de moins de 100 ha;

3° 20 ha par concessionnaire lorsqu'il s'agit d'une superficie à concéder de plus de 100 ha.

Il ne peut être attribué par soumissionnaire qu'un lot par concession.

Art. 5

De duur van de concessie kan 9, 18 of 27 jaar bedragen. De concessie is niet vatbaar voor stilzwijgende verlenging.

De openbare besturen kunnen op ieder ogenblik een einde maken aan de concessie, met het oog op de aanwending van de percelen voor doeleinden van algemeen belang. De opzegging dient te gebeuren per aangetekend schrijven met een opzeggingstermijn van ten minste 3 maanden. Deze termijn kan worden verlengd om de concessiehouder de mogelijkheid te bieden de wassende vruchten te oogsten.

Art. 6

Het is verboden het gebruik van de in concessie gegeven gronden over te dragen aan andere personen dan aan afstammelingen of geadopteerde kinderen van de concessiehouder of zijn echtgenote, of de echtgenoten van deze afstammelingen of geadopteerde kinderen.

Overdracht in strijd met deze bepaling heeft de onmiddellijke verbreking van rechtswege van de concessie-overeenkomst tot gevolg. Het openbaar bestuur stelt de concessiehouder hiervan in kennis per aangetekend schrijven.

Georges BFERDEN.
Jean-Marie HAPPART.
Robert VALERBERGHE.
André BOUCHIAT.
Michel CAPOEN.
Jos DE MEYER.
Andries VANHAVERBEKE.

Art. 5

La durée de la concession peut être de 9, 18 ou 27 ans. La concession n'est pas susceptible de reconduction tacite.

Les pouvoirs publics peuvent, à tout moment, mettre un terme à la concession en vue d'affecter les parcelles à des fins d'intérêt général. Le congé doit être donné par lettre recommandée, moyennant un préavis de trois mois au moins. Ce délai peut être prorogé pour permettre au concessionnaire d'enlever les récoltes sur pied.

Art. 6

Il est interdit de céder l'usage des terres concédées à des personnes autres que des descendants ou enfants adoptifs du concessionnaire ou de son conjoint, ou que les conjoints de ces descendants ou enfants adoptifs.

Toute cession effectuée en violation de la présente disposition entraîne d'office la résiliation immédiate de la concession. Le pouvoir public en avise le concessionnaire par lettre recommandée.

SENAT DE BELGIQUE

Session de 1993 - 1994

2 décembre 1993

**Proposition de loi relative à la concession de terres
par les pouvoirs publics**

Remarques du Gouvernement

BELGISCHE SENAAT

Zitting 1993 - 1994

2 december 1993

**Voorstel van wet betreffende het in concessie geven
van gronden door openbare besturen**

Opmerkingen van de Regering

I. En général.

1.1. Objet.

La proposition de loi règle la soumission et l'attribution de terres appartenant au domaine public qui sont données en concession par voie d'adjudication publique. La proposition règle également la durée et le transfert de la concession.

L'objet est d'assurer le respect de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages qui prévoit déjà que la limitation des fermages s'applique " aux redevances dues du chef de concession consenties par les pouvoirs publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural".

Ce respect n'est en fait pas toujours poursuivi ni par les pouvoirs publics ni par les concessionnaires. Le non-respect de l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages à l'occasion de l'attribution de la concession a pour conséquence que la concession est faite au plus offrant.

1.2. Motif.

Bien que cela ne ressort pas explicitement des développements, le motif de la proposition de loi est probablement l'attribution de concessions par le Ministère de la Justice de terres et de bâtiments à Merksplas à des prix très élevés.

1.3. Proposition de loi autonome.

La proposition de loi ne modifie pas la législation sur le bail à ferme ni la loi limitant les fermages.

Les auteurs optent pour une réglementation autonome par voie d'une loi séparée qui régit la soumission, l'attribution, la durée et le transfert de la concession.

Cela signifie que les redevances dues du chef de concessions resteront réglées par l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages tandis que les autres matières concernant la concession sont réglées par une loi autonome.

Il paraît logique, si l'on opte pour une loi autonome relative aux concessions, d'y régler également la redevance due du chef des concessions et de modifier par conséquent l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages.

1.4. Domaine public.

Bien que cela n'apparaît pas de l'intitulé de la proposition de loi le champ d'application de la proposition est limité au domaine public des pouvoirs publics. L'article 1 de la proposition est clair à ce sujet.

Cela signifie que le domaine privé des pouvoirs publics est exclu de la nouvelle réglementation et que l'article 18 de la loi sur le bail à ferme et l'article 6 de la loi limitant les fermages restent d'application en la matière.

Il faut remarquer que la notion de domaine public est interprétée d'une manière plus restrictive dans le droit administratif que dans le Code civil où cette notion est reprise dans les articles 538 à 541.

Suivant la jurisprudence constante de la Cour de Cassation, appartiennent au domaine public les biens qui y sont affectés spécialement par une loi ou qui servent indistinctement à l'usage de tous.

En ce qui concerne la distinction entre le domaine public et privé, je me réfère à la doctrine en annexe.

1.5. Attribution suivant des critères liés à la personne du candidat.

Dans les articles 2, 3 et 4 de la proposition il y a des dispositions concernant les candidats-concessionnaires qui sont motivées dans les développements de la façon suivante:

" Afin d'éviter autant que possible la chasse aux terres En outre, le caractère social de la concession est souligné dans....."

"L'article 3 fixe l'ordre d'attribution des terres aux candidats-concessionnaires. Nous avons opté pour des critères liés à la personne...."

" L'article 4 limite la superficie et le nombre de lots par concessionnaire de manière à obtenir une distribution des terres qui soit socialement justifiée."

Il y a lieu de remarquer que cette approche ne correspond pas à la politique d'amélioration des structures poursuivie par la politique agricole traditionnelle, entre autres dans le cadre de :

- la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux;
- la loi du 12 juillet 1976 portant des mesures particulières en matière de remembrement légal de biens ruraux lors de l'exécution de grands travaux d'infrastructure;
- la loi du 10 janvier 1978 portant des mesures particulières en matière de remembrement à l'amiable de biens ruraux;
- la loi du 27 avril 1978 encourageant les échanges bilatéraux et multilatéraux d'immeubles ruraux et forestiers non bâtis;
- la loi du 3 mai 1971 favorisant l'assainissement de l'agriculture et de l'horticulture;
- la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'Investissement agricole;
- la loi du 12 juillet 1979 créant la société agricole;
- la loi du 16 mai 1900 sur le régime successoral des petits héritages;
- la loi du 29 août 1988 relative au régime successoral des exploitations agricoles en vue d'en promouvoir la continuité;
- la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux.

Pour autant qu'il soit nécessaire, il est rappelé que les lois concernant le remembrement sont de la compétence des Régions suite à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ainsi que la loi concernant le Fonds d'Investissement agricole suite à la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Les lois concernant le remembrement ont pour objet une amélioration directe des structures, les autres lois visent l'amélioration des structures d'une façon plus indirecte en évitant le morcellement des entreprises ou en encourageant l'investissement ou l'extension.

Dans la loi sur le bail à ferme on retrouve de tels mécanismes indirects d'amélioration des structures, entre autres l'article 7, 2° et 3° (le congé donné par le bailleur afin de joindre une ou plusieurs parcelles ou d'échanger des parcelles louées à divers preneurs), l'article 8 bis (le congé donné au preneur retraité qui n'a pas de successeur familial en vue de louer ou d'aliéner les biens à des fins d'exploitation par une exploitation viable), les articles 31 et 34 (la sous-location ou la cession du bail à des descendants ou à leurs conjoints) les articles 47 et suivants (droit de préemption).

La loi sur le bail à ferme prévoit que le domaine privé des pouvoirs publics doit être loué par voie d'adjudication publique et que dans les conditions d'adjudication, les critères qui déterminent le choix du locataire doivent être établis. Les conditions d'adjudication peuvent être uniformisées au niveau provincial (article 6 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages). En pratique, le cahier des charges prévoit presque toujours que le candidat preneur dont les terres enclavent ou sont contiguës aux terres mises en location a la priorité.

La proposition de loi ne tient pas compte pour l'attribution du caractère limitrophe des exploitants mais de critères liés à la personne, tel que agriculteur à titre principal qui est installé dans l'agriculture depuis moins de 5 ans ou agriculteur à titre principal ayant 3 enfants ou plus à charge ou agriculteur à titre principal âgé de moins de 45 ans. En outre le concédant est obligé d'attribuer les biens en lots à partir d'une superficie de 5 ha.

L'ordre de préférence prévu dans la proposition de loi implique que l'agriculteur à titre principal qui s'est installé depuis moins de 5 ans, même si il habite une ou plusieurs communes plus loin mais dans la même province, a la préférence sur l'agriculteur à titre principal qui a trois enfants ou plus à charge et qui exploite les parcelles contiguës. Le fait de répartir la concession en lots implique qu'un lot bâti sera séparé des terres pour lesquelles il était probablement destiné, pour autant que les terrains bâtis tombent sous l'application de la proposition de loi.

La proposition de loi implique également que l'on ne pourra pas s'installer comme agriculteur à titre principal sur les biens donnés en concession. Ce sont seulement les agriculteurs déjà installés qui entrent en ligne de compte.

1.6. Comparaison avec le régime des sarts communaux.

Le régime proposé pour les concessions du domaine public ressemblera au régime des "sarts communaux" dont la Cour de Cassation en 1974 et le Conseil d'Etat en 1989 ont rendu des arrêts importants.

Les "sarts communaux" appartiennent au domaine privé des communes. Les habitants des communes ont la jouissance commune, qu'ils exercent individuellement sur des parts. La jouissance est accordée pour une durée limitée (en général neuf ans) et se termine de plein droit. L'attribution se fait après l'enchère ou le tirage au sort.

Bien que la limitation des fermages est d'application à la jouissance, celle-ci ne tombe pas sous l'application de la loi sur le bail à ferme (Cass.16/05/1974). En ce qui concerne ses deux points, le régime de la proposition de loi pour le domaine public s'accorde avec le régime des biens communaux ou "Sarts communaux".

1.7. Compétence.

Il est clair que la proposition de loi dans la mesure où elle a des conséquences juridiques et budgétaires pour les différents pouvoirs publics concernera également d'autres Ministres: le Ministre de la Justice, le Ministre des Finances etc....

A la Chambre des Représentants, une proposition de loi tendant à rationaliser la gestion du patrimoine immobilier des pouvoirs publics a été déposée.

II. En particulier.

2.1. Article 1.

Il faut remarquer que l'intitulé de la proposition ne fait pas la mention de "bien rural" mais de terres. L'article 2 et suivants reprennent chaque fois la notion "terres".

Il en résulte qu'il n'apparaît pas clairement que la proposition concerne aussi des terrains bâtis ou des bâtiments. La notion de "bien rural" est utilisée dans la législation sur le remembrement et parfois dans la législation sur le bail à ferme.

L'article 1 de la loi définit le champ d'application de la manière suivante "les biens immeubles qui sont affectés principalement à une exploitation agricole à l'exclusion de la sylviculture". Les articles 3, 16, 18, 29, 30, 46, 47 et 49 mentionnent entre autres la notion "bien rural".

La notion de "domaine public" n'est pas reprise dans l'intitulé.

La notion des pouvoirs publics est reprise dans le droit administratif. La législation sur le bail à ferme utilise l'énumération "l'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics".

Afin de clarifier le champ d'application de la proposition, il est de toute façon nécessaire d'uniformiser la terminologie d'une part à l'article 1 et d'autre à l'article 2 et suivants ainsi qu'à l'intitulé.

La notion de "bien rural" semble moins indiquée si elle n'est pas définie. Il n'est pas clair que les bâtiments y sont repris. Dans la législation sur le remembrement les bâtiments étaient initialement exclus de la notion de "bien rural". En outre la notion de "bien rural" semble indiquer que le bien est sis à la campagne quel que soit la destination du bien. Le lien avec l'exploitation agricole n'apparaît pas clairement.

2.2. Article 2.

L'alinéa premier de l'article 2 est inspiré par l'article 18.1 de la loi sur le bail à ferme qui dispose comme suit: "Art.18.1.L'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics procèdent à la location de tous biens ruraux par voie de soumission déposée à la poste sous pli cacheté et recommandé. L'ouverture et la lecture des soumissions ont lieu en séance publique".

L'alinéa 2 exclu les candidats d'une autre province. Si un bien est situé à la frontière d'une province, le candidat de la commune contiguë dans une autre province sera par conséquent exclu et non pas les candidats des communes sises dans la même province mais situées à une plus grande distance du bien concerné.

Le législateur pourra dès lors réfléchir à instaurer un règlement pour les candidats des communes contiguës mais situées dans une autre province.

De l'alinéa deux apparait en outre qu'il faut être un agriculteur installé pour pouvoir participer à la soumission. Si l'on accepte le règlement de la concession de bien en lots, il est logique d'exclure les candidats qui ne sont pas encore installés en raison du fait qu'il pourra être mis fin à la concession à tout moment pour cause d'utilité publique.

Finalement, il y a lieu de remarquer que les biens à concéder sont pris en considération par la législation sur le bail à ferme mais seulement en ce qui concerne les superficies maximales reprises à l'article 12.7. de la loi sur le bail à ferme (et en ce qui concerne la loi limitant les fermages).

Le règlement de l'article 12.7 de la loi sur le bail à ferme est donc élargi au domaine de l'attribution d'une concession du domaine public. Dans la loi sur le bail à ferme ce règlement a pour but la protection du preneur à titre principal lors d'un congé pour exploitation personnelle.

2.3. Article 3.

Cet article prévoit l'ordre de préférence lié à la personne. Ce règlement ne peut pas être comparé à l'ordre de préférence tel que prévu à l'article 41 de la législation sur le bail à ferme lors du décès du preneur ou tel que prévu à l'article 3 de la loi du 29 août 1988 relative au régime successoral des exploitations agricoles au vue d'en promouvoir la continuité.

Néanmoins l'approche est totalement différente de l'approche traditionnelle prévue dans les conditions d'adjudication des pouvoirs publics lors de l'affermage du domaine privé.

La question qui se pose est de savoir si il est raisonnable de préférer un jeune agriculteur (installé moins de 5 ans) qui habite à l'autre bout de la province, à un agriculteur qui exploite des parcelles contiguës aux biens à concéder. Cette situation n'est possible que dans le cas où la commune des biens à concéder n'a pas de candidat qui est installé depuis 5 ans en tant qu'agriculteur à titre principal. Le tirage au sort peut avoir comme conséquence qu'un agriculteur habitant à l'autre bout de la commune est préféré à celui qui exploite les parcelles contiguës.

La notion d'"agriculteur à titre principal" provient initialement de la directive CEE 72/159/CEE du 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles et est utilisée dans la réglementation concernant le Fonds d'Investissement agricole. Cette notion est reprise dans la législation sur le bail à ferme depuis la modification de cette législation par la loi du 7 novembre 1988.

En ce qui concerne la rédaction il y a lieu de biffer de toute façon les mots "et qui exerce la profession agricole à titre principal" in fine de I, 1°.

Le législateur pourrait décider d'adapter l'ordre de préférence afin de mieux tenir compte de la politique de l'amélioration des structures en agriculture.

2.4. Article 4.

L'obligation de partager les grandes superficies en lots déroge à la politique de l'amélioration des structures. Ne faut-il pas prévoir une exception pour les biens à concéder sur lesquels il y a des bâtiments. D'autres exceptions pourraient être prévues.

Le législateur pourrait finalement aussi opter pour l'annulation de cette obligation.

2.5. Article 5

La durée de la concession pourrait être limitée à 9 ans dans le cas où l'on maintient le règlement de l'ordre et des lots.

La possibilité de congé à tout moment moyennant un délai de préavis de trois mois, éventuellement prorogé pour permettre d'enlever la récolte sur pied est inspirée par le règlement prévu dans la loi sur le bail à ferme, lors du congé en application de l'article 6 et l'article 7, 9° de la loi sur le bail à ferme.

2.6. Article 6

Le droit de céder aux descendants ou à leurs époux est inspiré par la loi sur le bail à ferme. Le droit de l'échange de jouissance n'est pas prévu. Dans la loi sur le bail à ferme l'échange de jouissance avec des tiers est autorisé.

2.7. Etant donné qu'il n'y a pas de disposition relative à l'application des concessions en cours, l'autonomie de la volonté des parties sera respectée.

2.8. Afin de réaliser l'objectif des auteurs, les dispositions pourraient être utilement rendues impératives.

Le Ministre de l'Agriculture,

A. BOURGEOIS.

I. Algemeen

1.1. Voorwerp.

Het wetsvoorstel regelt de inschrijving voor en de toewijzing van gronden van het openbaar domein die in concessie worden gegeven bij openbare aanbesteding alsmede de duur van de concessie en de overdracht van de concessie.

De bedoeling is de naleving te verzekeren van artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprizen dat reeds bepaalt dat de pachtprizenbeperking van toepassing is "op de retributies verschuldigd uit hoofde van door de openbare besturen verleende concessies welke het genot of de exploitatie van een landeigendom ten doel hebben".

Deze naleving wordt in feite niet altijd nagestreefd noch door de openbare besturen noch door de concessiehouders. De niet-naleving van artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprizen bij de toewijzing van de concessie heeft voor gevolg dat de concessie wordt gegeven aan de meestbiedende kandidaat.

1.2. Aanleiding.

Alhoewel het niet uitdrukkelijk wordt gezegd in de toelichting, is het wellicht de toewijzing van concessies door het Ministerie van Justitie m.b.t. gronden en gebouwen in Merksplas tegen zeer hoge prijzen die de aanleiding vormt voor het wetsvoorstel.

1.3. Autonoom wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel laat de pachtwetgeving en de wetgeving betreffende de pachtprizenbeperking ongewijzigd.

De auteurs opteren voor een autonome regeling in een afzonderlijke wet die de inschrijving, de toewijzing, de duur en de overdracht van de concessie regelt.

Dat betekent dat de retributie van de concessie geregeld zal blijven in artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprizen, terwijl de andere aangelegenheden van de concessie zal geregeld worden in een autonome wet.

Het lijkt logisch om, indien er voor een autonome wet m.b.t. de concessies wordt geopteerd, ook de retributie van de concessies te regelen in deze autonome wet en artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprijzen dienvolgens te wijzigen.

1.4. Openbaar domein.

Alhoewel het niet uit het opschrift van het wetsvoorstel blijkt is het toepassingsgebied van het wetsvoorstel beperkt tot het openbaar domein van de openbare besturen. Artikel 1 van het ontwerp is terzake duidelijk.

Dit betekent dat het privaat domein van de openbare besturen uitgesloten wordt uit de nieuwe regeling en dat terzake o.m. de artikelen 18 van de pachtwet en 6 van de wet tot beperking van de pachtprijzen van toepassing blijven.

Opgemerkt moet worden dat het begrip openbaar domein in het administratief recht enger wordt geïnterpreteerd dan in het Burgerlijk Wetboek waar dit begrip voorkomt in de artikelen 538 tot 541.

Volgens de vaste rechtspraak van ons Hof van Cassatie behoren tot het openbaar domein de goederen die hetzij door een wettekst in het openbaar domein opgenomen zijn hetzij bestemd zijn tot het gebruik van allen zonder onderscheid van de persoon.

Voor het onderscheid tussen openbaar en privaat domein verwijs ik naar de rechtsleer in bijlage.

1.5. Persoonsgebonden benadering van de kandidaten bij de toewijzing.

In de artikelen 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel komen bepalingen voor betreffende de kandidaten-concessiehouder die in de toelichting worden gemotiveerd als volgt :

"Teneinde de jacht op grond zoveel mogelijk te vermijden ... Bovendien wordt het sociale karakter van de concessieverlening onderstreept in ..."

"In artikel 3 wordt de rangorde voor de toewijzing van de gronden aan de kandidaten-concessiehouders bepaald. Er wordt gekozen voor een persoonlijke benadering ...".

"In artikel 4 wordt de oppervlakte en het aantal loten per concessiehouder beperkt teneinde de verdeling van de gronden op een sociaal verantwoorde manier te laten verlopen".

Hierbij moet opgemerkt worden dat deze benadering niet overeenstemt met het structuurverbeteringsbeleid dat het landbouwbeleid traditioneel nastreeft o.m. in het kader van de:

- de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet;
- de wet van 12 juli 1976 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet bij uitvoering van grote infrastructuurwerken;
- de wet van 10 januari 1978 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen in der minne;
- de wet van 27 april 1978 tot bevordering van de bilaterale en multilaterale ruil van ongebouwde landeigendommen en bossen;
- de wet van 3 mei 1971 tot bevordering van de sanering van de landbouw en van de tuinbouw;
- de wet van 15 februari 1961 houdende oprichting van een Landbouwinvesteringsfonds;
- de wet van 12 juli 1979 tot instelling van een landbouwvennootschap;
- de wet van 16 mei 1900 tot wijziging van het erfstelsel voor de kleine nalatenschappen;
- de wet van 29 augustus 1988 op de erfregeling inzake landbouwbedrijven met het oog op het bevorderen van de continuïteit;
- de wet van 4 november 1969 tot wijziging van de pachtwetgeving en van de wetgeving betreffende het recht van voorkoop ten gunste van huurders van landeigendommen.

Voor zoveel als nodig wordt eraan herinnerd dat de wetten op de ruilverkaveling werden toegewezen aan de Gewesten bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de wet op het Landbouwinvesteringsfonds bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

De ruilverkavelingswetten beogen een rechtstreekse structuurverbetering, de andere wetten beogen de structuurverbetering op een meer onrechtstreekse wijze door de verbrokkeling van de bedrijven tegen te gaan of door de investering of de uitbreiding te bevorderen.

In de pachtwet vindt men dergelijke onrechtstreekse mechanismen van structuurverbetering o.m. in artikel 7, 2° en 3° (opzegging door verpachter om één of meer percelen samen te voegen of om percelen van meerdere pachters te ruilen), artikel 8bis (opzegging van pachter met pensioen zonder familiale opvolger om de goederen te verpachten of te vervreemden aan een leefbaar bedrijf), de artikelen 31 en 34 (onderpacht en pachtoverdracht aan afstammelingen of hun echtgenoten), de artikelen 47 en volgende (recht van voorkoop).

Wat het privaat domein van de openbare besturen betreft voorziet de pachtwet dat er moet verpacht worden bij openbare aanbesteding en dat bij de aanbestedingsvoorwaarden de normen die de keuze van de pachter zullen bepalen moeten vastgesteld worden. Op provinciaal vlak kan een uniformisatie gebeuren van deze aanbestedingsvoorwaarden (artikel 6 van wet van 4 november 1969 tot beperking van de pacht prijzen). In de praktijk voorzien deze aanbestedingsvoorwaarden bijna steeds dat voorrang wordt verleend aan de kandidaat pachter waarvan de gronden het te verpachten goed omsluiten of begrenzen.

In het wetsvoorstel wordt voor de toewijzing geen rekening gehouden met de aangrenzende exploitanten maar met persoonsgebonden criteria zoals de landbouwer in hoofdberoep die zich minder dan 5 jaar heeft "geïnstalleerd" of zoals de landbouwer in hoofdberoep met 3 of meer kinderen ten laste of de landbouwer in hoofdberoep die minder dan 45 jaar is. Bovendien wordt vanaf een oppervlakte van 5ha de concessiegever verplicht om zijn goederen in loten in concessie te geven.

De voorrangregeling van het wetsvoorstel houdt in dat de landbouwer in hoofdberoep die zich minder dan 5 jaar installeerde zal voorrang hebben, ook al woont hij één of meerdere gemeenten verder, op de landbouwer in hoofdberoep die drie of meer kinderen ten laste heeft en die de aangrenzende percelen exploiteert. Het in loten in concessie geven houdt in dat een lot met gebouwen zal gescheiden worden van de gronden waarvoor ze misschien bestemd waren, voor zover bebouwde gronden onder het wetsvoorstel vallen.

Het wetsvoorstel houdt ook in dat men zich niet zal kunnen installeren als landbouwer in hoofdberoep op de geconcedeerde goederen. Alleen de reeds geïnstalleerde landbouwers komen in aanmerking.

1.6. Vergelijking met het stelsel van de sarts communaux.

Het voorgestelde stelsel voor de concessies m.b.t. het openbaar domein zal in zekere zin gelijken op het stelsel van de "sarts communaux" waarover het Hof van Cassatie in 1974 en de Raad van State in 1989 belangrijke arresten hebben geveld.

De "sarts communaux" behoren tot het privaat domein van de gemeenten. De inwoners van de gemeenten hebben het gemeenschappelijk genotsrecht doch het genotsrecht wordt individueel uitgeoefend. Het genotsrecht wordt toegekend voor een beperkte duur (gewoonlijk 9 jaar) en eindigt van rechtswege. De toewijzing gebeurt na opbod of na loting.

Alhoewel de pacht prijzenbeperking van toepassing is op dit genotsrecht, valt het genotsrecht buiten de pachtwetgeving (Cass. 16/05/1974). Op beide punten komt het stelsel van het wetsvoorstel voor het openbaar domein overeen met het stelsel van de "gemeentegoederen", "biens communaux" of "sarts communaux".

1.7. Bevoegdheid.

Het is duidelijk dat het wetsvoorstel in de mate dat het juridische en budgettaire gevolgen zal hebben voor de onderscheiden openbare besturen ook andere Ministers aanbelangt : de Minister van Justitie, de Minister van Financiën enz.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd een wetsvoorstel neergelegd "ter bevordering van een rationeel beheer van het onroerend vermogen van de overheid.

II. BIJZONDER

2.1. Artikel 1.

Opgemerkt moet worden dat in het opschrift niet gesproken wordt van "landeigendommen" maar van gronden. De artikelen 2 en volgende hanteren ook steeds het begrip "gronden".

Een en ander heeft voor gevolg dat het niet zo duidelijk is of ook "bebouwde" gronden of gebouwen bedoeld worden in het wetsvoorstel.

Het begrip "landeigendom" wordt gehanteerd in de ruilverkavelingswetgeving en soms ook in de pachtwetgeving. Artikel 1 van de pachtwet omschrijft echter het toepassingsgebied als volgt "onroerende goederen die hoofdzakelijk worden gebruikt in het landbouwbedrijf met uitsluiting van de bosbouw". In de artikelen 3, 16, 18, 29, 30, 46, 47 en 49 van de pachtwet komt o.m. "landeigendom" voor.

Ook het begrip "openbaar domein" komt niet voor in het opschrift.

Het begrip "openbare besturen" komt voor in het administratiefrecht. De pachtwetgeving hanteert de opsomming "de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen".

Het is alleszins nodig voor de duidelijkheid van het toepassingsgebied van het wetsvoorstel dat de terminologie zou eenvormig zijn in artikel 1 enerzijds en artikel 2 en volgende en het opschrift anderzijds.

Het begrip "landeigendom" lijkt minder aangewezen indien het niet zou gedefinieerd worden. Het is immers niet duidelijk of het "gebouwen" bevat. In de ruilverkavelingswetgeving sloot het begrip "landeigendom" oorspronkelijk de gebouwen uit. Bovendien lijkt het begrip "landeigendom" ook te verwijzen naar een ligging op het platteland ongeacht de bestemming van het goed. De binding met een landbouwbedrijf komt niet duidelijk naar voor.

2.2. Artikel 2.

Het eerste lid van artikel 2 is geïnspireerd door artikel 18.1 van de pachtwet dat bepaalt als volgt : "Art. 18.1 De Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen verpachten hun landeigendommen bij wijze van inschrijving onder verzegelde en ter post aangetekende omslag. De inschrijvingen worden in openbare zitting geopend en voorgelezen".

Het tweede lid sluit de kandidaten uit een andere provincie uit. Indien een goed aan de grens van een provincie ligt zal derhalve een kandidaat uit de aangrenzende gemeente in de andere provincie uitgesloten worden doch niet de kandidaten uit de gemeenten die in dezelfde provincie liggen maar op een veel grotere afstand van het goed.

De wetgever kan derhalve overwegen om een regeling in te voegen voor kandidaten uit aangrenzende gemeenten die in een andere provincie liggen.

Verder blijkt uit het tweede lid dat men moet een gevestigd landbouwer zijn om in aanmerking te komen voor de inschrijving. Indien men de regeling van het in loten leggen van het te concederen goed aanvaardt is het logisch de niet-geïnstalleerde kandidaten uit te sluiten omdat er op ieder ogenblik een einde kan worden gemaakt aan de concessie voor doeleinden van algemeen belang.

Tenslotte moet opgemerkt worden dat de te concederen goederen in aanmerking worden genomen voor de pachtwetgeving doch enkel wat de maximale oppervlakten bedoeld in artikel 12.7 van de pachtwet betreft (en wat de pacht prijzenbeperking betreft.)

De regeling van artikel 12.7 van de pachtwet wordt aldus uitgebreid tot het domein van de toewijzing van de concessie van openbaar domein. In de pachtwet geldt die regeling tot bescherming van de pachter landbouwer in hoofdberoep bij opzegging voor eigen exploitatie.

2.3. Artikel 3.

Dit artikel bevat de persoonsgebonden voorrangregeling. Deze regeling moet uiteraard niet vergeleken worden met de voorrangregeling die voorkomt in artikel 41 van de pachtwetgeving bij het overlijden van de pachter of in artikel 3 van de wet van 29 augustus 1988 op de erfregeling inzake landbouwbedrijven met het oog op het bevorderen van de continuïteit.

Desalniettemin is de benadering totaal anders dan de traditionele benadering in de aanbestedingsvoorwaarden van de openbare besturen bij verpachting van het privaat domein.

De vraag kan gesteld worden of het redelijk is een voorrang te geven aan een jonge landbouwer (minder dan 5 jaar geïnstalleerd) die aan de andere kant van de provincie woont op een landbouwer die percelen uitbaat die grenzen aan de te concederen goederen. Deze situatie kan zich enkel voordoen wanneer er in de gemeente van de te concederen goederen geen kandidaat is die zich nog geen 5 jaar heeft geïnstalleerd als landbouwer in hoofdberoep. De loting kan ook voor gevolg hebben dat een landbouwer aan de andere kant van de gemeente voorrang krijgt op de exploitant van aangrenzende percelen.

Het begrip "landbouwer in hoofdberoep" komt oorspronkelijk uit de EEG richtlijn 72/159/EEG van 17 april 1972 betreffende de modernisering van landbouwbedrijven en wordt gehanteerd in de reglementering m.b.t. het Landbouwinvesteringsfonds. Het komt nu ook voor in de pachtwetgeving sedert de wijziging van deze wetgeving bij de wet van 7 november 1988.

Wat de redactie betreft moeten alleszins in I. 1° in fine de woorden "en die landbouwer is in hoofdberoep" geschrapt worden.

De wetgever zou kunnen beslissen om de voorgestelde voorrangswetgeving aan te passen om meer rekening te houden met het structuurverbeteringsbeleid in de landbouw.

2.4. Artikel 4.

De verplichting om grote oppervlakten in loten te leggen wijkt eveneens af van het structuurverbeteringsbeleid. Moet geen uitzondering worden gemaakt voor te concederen goederen met gebouwen? Ook andere uitzonderingen zouden kunnen voorzien worden. De wetgever zou tenslotte ook kunnen opteren voor het schrappen van deze verplichting.

2.5. Artikel 5.

De duur van de concessie zou kunnen beperkt worden tot 9 jaar indien men de rangregeling en de lotenregeling behoudt.

De opzeggingsmogelijkheid op ieder ogenblik met een opzeggingstermijn van drie maanden eventueel verlengd om de wassende vruchten te laten oogsten werd geïnspireerd door de regeling in de pachtwet bij opzegging in toepassing van artikel 6 en artikel 7, 9° van de pachtwet.

2.6. Artikel 6

Het recht van overdracht aan afstammelingen of hun echtgenoten is blijkbaar geïnspireerd op de pachtwetgeving. Het recht van genotsruil is niet geregeld. In de pachtwetgeving is genotsruil met derden toegelaten.

2.7. Aangezien er geen bepaling is m.b.t. de toepassing op lopende concessieovereenkomsten, zal terzake de wilsautonomie van de partijen geëerbiedigd blijven.

2.8. Teneinde de bedoeling van de auteurs te realiseren zouden de bepalingen nuttig van dwingend recht kunnen gemaakt worden.

De Minister van Landbouw,

A. BOURGEOIS.