

1
- 1170 / 2 - 92 / 93

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

4 JUILLET 1994

PROPOSITION DE LOI

relative à la concession de terrains
par les pouvoirs publics

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 19 mai 1994, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la concession de terrains par les pouvoirs publics" (Doc. parl., Chambre, 1170/1 - 92/93), a donné le 14 juin 1994 l'avis suivant :

Voir :

- 1170 - 92 / 93 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Van Looy et Mme Merckx-Van Goey.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

- 1170 / 2 - 92 / 93

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

4 JULI 1994

WETSVOORSTEL

betreffende het in concessie geven van
gronden door openbare besturen

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 mei 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het in concessie geven van gronden door openbare besturen" (Parl. St., Kamer, 1170/1 - 92/93), heeft op 14 juni 1994 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 1170 - 92 / 93 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Van Looy en mevrouw Merckx-Van Goey.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Luidens artikel 18, 1, van de pachtwet (artikel I/18, 1, van 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) (1) "(verpachten) de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen ... (de tot hun privaat domein behorende) (2) landeigendommen bij wijze van inschrijving onder verzegelde en ter post aangetekende omslag".

Artikel 6 van de wet tot beperking van de pacht-prijzen (artikel III/6 van de voornoemde wet van 4 november 1969) bepaalt dat door de Staat, de provincies, de gemeenten en de openbare instellingen wordt overgegaan tot verhuring uit de hand, wanneer, bij gelegenheid van de verhuring van een landeigendom, het hoogste bod meer bedraagt dan de overeenkomstig de bepalingen van deze wet toegelaten pachtprijs en dat het betrokken bestuur, met het oog op die verhuring uit de hand, in de aanbestedingsvoorwaarden de normen dient vast te stellen die de keuze van de pachter zullen bepalen.

Luidens artikel 7 van de wet tot beperking van de pacht-prijzen (artikel III/7 van de wet van 4 november 1969) "(gelden) de bepalingen van deze wet voor de retributies verschuldigd uit hoofde van door de openbare besturen

(1) Titel I van de wet van 4 november 1969 vervangt de artikelen 1763 tot 1778octies van het Burgerlijk Wetboek en vormt de "pachtwet"; titel III van diezelfde wet bevat de "wet tot beperking van de pacht-prijzen".

(2) Alleen de tot het privaat domein van de openbare rechtspersonen behorende goederen komen immers in aanmerking voor verhuring of verpachting (zie o.m. VRANCKX, A.W., COREMANS, H. en DUJARDIN, J., Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen, Brugge, Die Keure, 1993, p. 127, nr. 160).

verleende concessies welke het genot of de exploitatie van een (tot hun openbaar domein behorende) (1) landeigendom ten doel hebben".

Zoals in de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel van wet wordt gesteld "(zijn) de andere bepalingen van de pachtwet, namelijk het systeem van verpachtingen bij wijze van inschrijving zoals bepaald in artikel 18 van de pachtwet en (de regeling inzake de toewijzing van de pacht op grond van vooraf bepaalde voorkeurnormen zoals bepaald) in artikel 6 van de wet tot beperking van de pachtprijzen niet van toepassing ... op het in concessie geven van landeigendommen door openbare besturen". Het ontbreken van nadere regelen over de wijze waarop de bedoelde concessies moeten worden gegund, heeft, volgens de indieners van het wetsvoorstel, tot gevolg "dat de concessie openbaar aanbesteed wordt en aan de meestbiedende verleend wordt, terwijl dit manifest in strijd is met artikel 7 van de voornoemde wet tot beperking van de pachtprijzen en discriminerend werkt tegenover de familiale land- en tuinbouwbedrijven en jonge landbouwers die niet de kans kregen om tegen de wettelijk vastgestelde pachtprijs bij gewone inschrijving het genot te verkrijgen van het in concessie gegeven goed" (toelichting, p. 1).

1.2. De indieners van het voorstel willen die leemte in de wetgeving opvullen door het invoeren van een regeling die in grote lijnen als volgt kan worden omschreven :

1.2.1. Naar analogie met het bepaalde in artikel 18, 1, van de pachtwet, wordt voorgeschreven dat de in het voorstel

(1) Het betreft een domeinconcessie, d.i. een privatieve ingebruikneming van de goederen van het openbaar domein (dat in de regel voor collectieve ingebruikneming bestemd is), waarbij de overheid aan een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein, blijvend en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, in gebruik te nemen (MAST, A. en DUJARDIN, J., Overzicht van het Belgisch administratief recht, Brussel, Story-Scientia, 1994, nr. 204).

bedoelde concessies moeten worden verleend "bij wijze van inschrijving met vermelding van de overeenkomstig artikel 7 van de wet ... tot beperking van de pachtprijzen vastgestelde retributie" (artikel 1, eerste lid, van het voorstel).

1.2.2. Alleen de kandidaten die voldoen aan de in het tweede lid van artikel 1 bepaalde voorwaarden (inzake de vestigingsplaats van hun landbouwbedrijf en de maximaal geëxploiteerde oppervlakte) komen in aanmerking voor inschrijving.

1.2.3. Artikel 2 van het voorstel bepaalt de voor de toewijzing van de concessie in aanmerking te nemen voorkeurnormen :

- kandidaten die landbouwer zijn "in hoofdberoep" krijgen voorrang op kandidaten die slechts "in nevenberoep" landbouwer zijn;
- wat de landbouwers "in hoofdberoep" betreft, komen achtereenvolgens in aanmerking de kandidaat die in de periode van vijf jaar vóór de aanbesteding een land- of tuinbouwbedrijf heeft overgenomen, de kandidaat met minstens drie kinderen ten laste (indien verscheidene kandidaten aan die voorwaarde voldoen wordt de voorkeur gegeven aan degene die het grootste aantal kinderen ten laste heeft) en ten slotte de kandidaat die bij de aanvang van de concessie de leeftijd van vijfenveertig jaar niet bereikt heeft;
- wat de landbouwers "in nevenberoep" betreft, geldt alleen het criterium inzake de kinderlast;
- in het geval dat er verscheidene kandidaten zijn in een zelfde voorkeurcategorie, wordt de voorrang gegeven aan de inwoner van de gemeente waar de gronden gelegen zijn; geeft ook dat criterium geen uitsluitel, dan wordt de concessie bij loting toegewezen.

1.2.4. Artikel 3 van het voorstel beperkt de oppervlakte van de toe te wijzen loten en bepaalt dat iedere inschrijver slechts één lot kan toegewezen krijgen.

1.2.5. Artikel 4 bepaalt de duur van de concessie en bevestigt het uiteraard (1) precaire karakter van de concessie.

1.2.6. Artikel 5 ten slotte verbiedt de overdracht van de concessie buiten de familiekring van de concessiehouder.

2. Wat het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling betreft, dienen twee opmerkingen te worden gemaakt : de eerste in verband met de "openbare besturen" die aan de regeling worden onderworpen, de tweede in verband met de "gronden" waarop de regeling toepassing zal vinden.

2.1. De federale wetgever kan een verplichte procedure inzake de toewijzing van concessies van openbaar-domeingoederen enkel voorschrijven aan de federale openbare besturen, niet aan de Gemeenschappen of de Gewesten noch aan de openbare instellingen die afhangen van deze laatste.

De federale overheid kan zich ter zake niet beroepen op haar residuaire bevoegdheid om regelen van burgerlijk recht en inzonderheid de pachtwetgeving vast te stellen : de regeling inzake de concessies van tot het openbaar domein van de onderscheiden overheden behorende goederen heeft immers geen uitstaans met de pachtwetgeving.

(1) Het gaat immers om goederen die tot het openbaar domein behoren en dus geaffecteerd zijn aan de openbare dienst.

De bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om met betrekking tot de hun overgedragen goederen (1) de regelingen vast te stellen inzake affectatie aan de openbare dienst of desaffectatie en inzake de concessie van tot hun openbaar domein behorende goederen, moet worden aangemerkt als een "instrumentele" bevoegdheid die een corollarium vormt van het geheel van de hun toegewezen bevoegdheden.

De voorgestelde regeling kan dus niet worden geacht toepassing te vinden op de Gemeenschappen en de Gewesten, noch op de openbare instellingen die ervan afhangen en waarvan zij, op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht regelen.

2.2. Het opschrift en artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel suggereren dat de voorgestelde regeling toepassing vindt op alle tot het openbaar domein van de betrokken openbare besturen behorende "gronden" of "landeigendommen", wat er zou op neerkomen dat de bedoelde gronden of landeigendommen alleen aan landbouwers in concessie zouden kunnen worden gegeven en dat concessies van die goederen voor andere dan landbouwdoeleinden uitgesloten zijn.

Het is niet zeker of dit de bedoeling is van de indieners van het voorstel. Zo dit niet het geval is, verdient het aanbeveling in het voorstel een bepaling op te nemen luidens welke de voorgestelde regeling alleen toepassing vindt op gronden die de overheid in concessie wil geven met het oog op het gebruik ervan als landbouw- of tuinbouwgrond.

(1) Luidens artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de roerende en onroerende goederen van de Staat, zowel van het openbaar als van het privaat domein, die onmisbaar zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, aan deze zonder schadeloosstelling overgedragen.

3. Inzonderheid wat de bepalingen van het voorstel betreft waarbij beperkingen worden opgelegd inzake de in aanmerking komende inschrijvers op de aanbesteding (artikel 1, tweede lid) en waarbij de voorkeurnormen worden bepaald (artikel 2, tweede en derde lid), zal de wetgever erop moeten toezien dat het gelijkheidsbeginsel en het niet-discriminatiebeginsel worden in acht genomen.

Volgens de constante rechtspraak van het Arbitragehof sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en van de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is volgens het Arbitragehof geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Met betrekking tot de bepaling van artikel 1, tweede lid, van het voorstel luidens welke "voor inschrijving (alleen) in aanmerking (komen) de kandidaten waarvan 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", wordt in de toelichting gesteld dat het vereiste in verband met de vestiging van de bedrijfszetel ertoe strekt "zoveel mogelijk de jacht op grond te vermijden" en dat de voorwaarde in verband met de maximale geëxploiteerde oppervlakte "het sociaal karakter van de concessieverlening" beoogt te benadrukken. Inzonderheid wat de met betrekking tot het eerste vereiste aangevoerde verantwoording betreft, lijkt - onder voorbehoud van het definitief oordeel van het Arbitragehof - ernstig te

moeten worden betwijfeld of het aangewende middel pertinent is voor het bereiken van het gestelde doel, eensdeels, en of het beantwoordt aan het proportionaliteitsbeginsel, anderdeels.

Wat de in artikel 2 van het voorstel vastgestelde voorkeurnormen betreft, wordt in de toelichting bijzonder weinig verantwoording verstrekt : de commentaar bij dat artikel beperkt zich ertoe te stellen dat "er werd geopteerd 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 voorkeur moet gegeven worden. Daarna wordt rekening gehouden met de leeftijd van de kandidaat en vervolgens met de gezinssamenstelling" (1). Die toelichting volstaat niet om te kunnen besluiten dat de voorgestelde regeling de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan. De wetgever zal erop moeten toezien dat die lacune tijdens de verdere parlementaire voorbereiding wordt opgevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift zou duidelijker de precieze draagwijdte van de voorgestelde regeling moeten weergeven, rekening houdend inzonderheid met de algemene opmerkingen 2.1. en 2.2. die hiervoren werden gemaakt.

(1) Opgemerkt moet worden dat de tekst van het voorstel niet in overeenstemming is met de toelichting : niet alleen wordt in het eerste criterium niet vermeld dat de kandidaat een "jongere" moet zijn, maar bovendien wordt volgens de tekst eerst de gezinssamenstelling in aanmerking genomen en pas daarna de leeftijd.

Artikel 1.

1. Wat het eerste lid van dit artikel betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 2.1. en 2.2.

Met betrekking tot de in het tweede lid opgenomen vereiste inzake de vestiging van de bedrijfszetel in de provincie waar het in concessie te geven goed gelegen is, kan worden verwezen naar de algemene opmerking 3.

2. Het is niet duidelijk hoe de bepaling van het eerste lid moet worden begrepen luidens welke de concessie wordt verleend bij wijze van inschrijving "met vermelding van de overeenkomstig artikel 7 van de wet van 4 november 1969 tot beperking van de pachtprijzen vastgestelde retributie" : wordt daarmee bedoeld dat elke inschrijving de maximumprijs moet vermelden (en dat een lager of hoger bod niet ontvankelijk is), dan wel dat bij de aankondiging van de aanbesteding de maximumprijs wordt bekendgemaakt, dat in de inschrijvingen zelfs geen bedrag van de geboden retributie moet worden vermeld en dat op al de ontvankelijke inschrijvingen zonder meer de in artikel 2 bepaalde voorkeurnormen worden toegepast ?

Artikel 2.

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid vervangen, overeenkomstig het bepaalde in de Franse tekst, het woord "bepaalt" door "vermeldt".

2. Wat de in het tweede lid bepaalde voorkeurnormen betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.

3. Het verdient aanbeveling, met het oog op de rechtszekerheid, in het voorstel een nadere omschrijving op te nemen van de in het tweede lid gehanteerde termen "landbouwbedrijf" en "tuinbouwbedrijf".

4. De rangregeling geldt prima facie enkel voor natuurlijke personen, niet voor rechtspersonen; bovendien blijkt het voorstel alleen rekening te houden met de mogelijkheid dat een kandidaat een bestaand bedrijf overneemt, niet met de eventualiteit dat een nieuw bedrijf (bijvoorbeeld een tuinbouwbedrijf) wordt opgericht. Ook op deze punten zouden elementen moeten worden aangereikt met het oog op de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 3.

Wat het tweede lid betreft, moet de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst worden weggewerkt.

Nog met betrekking tot dat tweede lid moet erop worden gewezen dat het voorstel blijkbaar voorbijgaat aan de mogelijkheid dat er minder kandidaat-concessiehouders zijn dan toe te wijzen loten.

Artikel 5.

In het eerste lid dient de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst te worden weggewerkt ("zijn echtgenote of echtgenoten van deze afstammelingen of aangenomen kinderen"/"son conjoint ou les descendants ou enfants adoptifs de celui-ci").

OBSERVATIONS GENERALES.

1.1. Aux termes de l'article 18, 1, de la loi sur le bail à ferme (article I/18, 1, de la loi du 4 novembre 1969 modifiant la législation sur le bail à ferme et sur le droit de préemption en faveur des preneurs de biens ruraux) (1) "l'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics procèdent à la location de leurs biens ruraux (faisant partie de leur domaine privé) (2) par voie de soumission déposée à la poste sous pli cacheté et recommandé".

L'article 6 de la loi limitant les fermages (article III/6 de la loi précitée du 4 novembre 1969) dispose qu'il sera procédé par l'Etat, les provinces, les communes et les établissements publics à une location de gré à gré lorsque, à l'occasion de la mise en location d'un bien rural, l'offre la plus élevée dépasse le fermage maximum fixé conformément aux dispositions de cette loi et qu'en prévision de cette location de gré à gré, l'administration concernée fixe, dans le cahier des charges, les critères qui détermineront le choix du locataire.

Selon l'article 7 de la loi limitant les fermages (article III/7 de la loi du 4 novembre 1969) "les dispositions de la présente loi s'appliquent aux redevances dues du chef de concessions consenties par les pouvoirs

(1) Le titre Ier de la loi du 4 novembre 1969 remplace les articles 1763 à 1778 octies du Code civil et constitue la "loi sur les baux à ferme"; le titre III de la même loi contient la "loi limitant les fermages".

(2) En effet, seuls les biens appartenant au domaine privé des personnes de droit public sont susceptibles de location ou d'affermage (voir notamment VRANCKX, A.W., COREMANS, H. et DUJARDIN, J., "Beheer over de onroerende goederen van openbare rechtspersonen", Bruges, La Charte, 1993, p. 127, n° 160).

publics et ayant pour objet la jouissance ou l'exploitation d'un bien rural (appartenant à leur domaine public) (1)".

Ainsi que l'énoncent les développements de la proposition de loi soumise pour avis "les autres dispositions de la législation sur les baux à ferme, notamment le système de la location par voie de soumission prévu à l'article 18 de la loi sur les baux à ferme et (les règles en matière d'attribution du bail à ferme sur la base de critères préférentiels déterminés d'avance comme prévu) à l'article 6 de la loi limitant les fermages, ne s'appliquent pas à la concession de biens ruraux par les pouvoirs publics". L'absence de règles plus précises quant à la manière dont les concessions visées doivent être attribuées a, selon les auteurs de la proposition de loi, pour effet "que la concession est mise en adjudication publique et attribuée au plus offrant, ce qui est manifestement contraire à l'article 7 de la loi précitée limitant les fermages et constitue une discrimination à l'égard des entreprises agricoles et horticoles familiales et des jeunes agriculteurs, qui n'ont pas la possibilité d'obtenir la jouissance du bien concédé au taux du fermage fixé en vertu de la loi et par voie de soumission" (développements, p. 1).

1.2. Les auteurs de la proposition entendent compléter cette lacune dans la législation en instaurant un régime qui, dans les grandes lignes, peut se définir comme suit :

1.2.1. Par analogie avec l'article 18, 1, de la loi sur les baux à ferme, il est prévu que les concessions prévues dans la proposition doivent être consenties "par voie de soumission avec mention du montant de la redevance fixée conformément à l'article 7 de la loi ... limitant les fermages" (article 1er, alinéa 1er, de la proposition).

(1) Il s'agit d'une concession domaniale, c'est-à-dire d'une utilisation privative des biens du domaine public (destinés selon la règle générale à l'utilisation collective), par laquelle l'autorité accorde à une personne le droit d'utiliser une partie du domaine public de manière permanente et d'une façon qui exclut le droit d'autrui (MAST, A. et DUJARDIN, J., "Overzicht van het Belgisch administratief recht", Bruxelles, Story-Scientia, 1994, n° 204).

1.2.2. Entrent seuls en ligne de compte pour la soumission les candidats qui répondent aux conditions prévues à l'alinéa 2 de l'article 1er (conditions relatives au siège de leur entreprise agricole et à la superficie totale exploitée).

1.2.3. L'article 2 de la proposition détermine les critères de préférence à prendre en considération pour l'attribution de la concession :

- les candidats qui exercent la profession d'agriculteur "à titre principal" ont priorité sur les candidats qui ne sont agriculteur qu'"à titre accessoire";
- en ce qui concerne les agriculteurs "à titre principal", entrent successivement en ligne de compte le candidat qui a repris une exploitation agricole ou horticole dans les cinq ans qui ont précédé l'adjudication, le candidat qui a au moins trois enfants à charge (si plusieurs candidats satisfont à cette condition, la préférence ira à celui qui a le plus d'enfants à charge) et enfin le candidat qui n'a pas atteint l'âge de quarante-cinq ans;
- en ce qui concerne les agriculteurs "à titre accessoire", seul le critère des enfants à charge est pris en considération;
- dans le cas où il existe plusieurs candidats classés dans une même catégorie de préférence, la préférence ira à l'habitant de la commune sur le territoire de laquelle les biens sont situés; si ce critère n'est pas davantage déterminant, la concession sera attribuée par tirage au sort.

1.2.4. L'article 3 de la proposition restreint la superficie des lots à attribuer et dispose que chaque soumissionnaire ne peut obtenir qu'un seul lot.

1.2.5. L'article 4 détermine la durée de la concession et confirme le caractère nécessairement précaire (1) de la concession.

1.2.6. L'article 5, enfin, interdit la cession de la concession à l'extérieur du cercle familial du concessionnaire.

2. En ce qui concerne le champ d'application de la réglementation proposée, il y a lieu de faire deux observations : la première concerne les "pouvoirs publics" qui sont soumis à cette réglementation, la seconde est relative aux "biens" auxquels elle sera applicable.

2.1. Le législateur fédéral ne peut prescrire une procédure obligatoire en matière d'attribution de concessions de biens appartenant au domaine public qu'aux pouvoirs publics fédéraux, mais non aux Communautés ou aux Régions, ni aux établissements publics dépendant de celles-ci.

L'autorité fédérale ne peut pas se prévaloir en l'espèce de sa compétence résiduelle pour fixer des règles de droit civil et notamment de législation sur les baux à ferme : la réglementation en matière de concessions des biens appartenant au domaine public des autorités respectives ne concerne pas, en effet, la législation sur les baux à ferme.

La compétence des Communautés et des Régions pour fixer, en ce qui concerne les biens qui leur sont transfé-

(1) Il s'agit, en effet, de biens appartenant au domaine public et qui sont donc affectés au service public.

rés (1), les règles relatives à l'affectation au service public ou à la désaffectation et en matière de concession des biens appartenant à leur domaine public, doit être qualifiée de compétence "instrumentale", corollaire de l'ensemble des compétences qui leur sont attribuées.

La réglementation proposée ne peut donc être réputée s'appliquer aux Communautés et aux Régions, ni aux établissements publics qui en relèvent et dont elles règlent, sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

2.2. L'intitulé et l'article 1er, alinéa 1er, de la proposition de loi suggèrent que la réglementation proposée est applicable à tous les "terrains" ou "biens ruraux" appartenant au domaine public des pouvoirs publics concernés, ce qui impliquerait que les terrains ou biens ruraux concernés ne pourraient être donnés en concession qu'à des agriculteurs et que les concessions de ces biens à toutes fins autres qu'agricoles seraient exclues.

Il n'est pas certain que telle soit l'intention des auteurs de la proposition. Si tel n'est pas le cas, il est recommandé d'inscrire dans la proposition une disposition selon laquelle la réglementation proposée n'est applicable qu'à des terrains que l'autorité souhaite donner en concession en vue de leur utilisation comme terrain agricole ou horticole.

3. Notamment en ce qui concerne les dispositions de la proposition qui imposent des restrictions quant au nombre

(1) Selon l'article 12 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les biens meubles et immeubles de l'Etat, tant du domaine public que du domaine privé, indispensables à l'exercice des compétences des Régions et des Communautés, leur sont transférés sans indemnité.

de soumissionnaires entrant en ligne de compte (article 1er, alinéa 2) et déterminent les critères de préférence (article 2, alinéas 2 et 3), il appartiendra au législateur de veiller au respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

Selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et des effets de la mesure concernée et la nature des principes régissant la matière; selon la Cour d'arbitrage, le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En ce qui concerne la disposition de l'article 1er, alinéa 2, de la proposition, selon laquelle (ne) "peuvent soumissionner (que) les candidats dont le siège d'exploitation est situé dans la même province que les terrains à concéder et qui exploitent une exploitation agricole dont la superficie totale exploitée n'excède pas ou n'excédera pas, après attribution de la concession, la superficie maximale de rentabilité fixée par le Roi conformément à l'article 12.7 de la loi sur les baux à ferme", les développements spécifient que l'exigence relative à l'établissement du siège d'exploitation tend à "éviter autant que possible une ruée vers les terrains" et que la condition relative à la superficie totale exploitée vise à souligner "le caractère social de la concession". Notamment en ce qui concerne la justification invoquée à propos de la première condition, il paraît - sous réserve de l'avis définitif de la Cour d'arbitrage - devoir être mis sérieusement en doute si le moyen utilisé est pertinent pour atteindre le but visé, d'une part, et s'il répond au principe de proportionnalité, d'autre part.

En ce qui concerne les critères de préférence fixés à l'article 2, les développements fournissent fort peu de justifications : le commentaire de cet article se limite à énoncer que "les auteurs ont opté pour des critères liés à la personne, la situation géographique de l'exploitation étant moins importante. Le candidat doit, en tout état de cause, exercer la profession d'agriculteur à titre principal. Il est évident qu'il faut donner la priorité absolue aux jeunes qui viennent de reprendre une exploitation. On tient ensuite compte de l'âge du candidat, puis de la composition de son ménage" (1). Ces commentaires sont insuffisants pour permettre d'affirmer que la réglementation proposée est conciliable avec le principe d'égalité. Il appartiendra au législateur de veiller à ce que cette lacune soit comblée au cours de la suite des travaux préparatoires.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

L'intitulé devrait exprimer de manière plus précise la portée exacte de la réglementation proposée, en tenant compte notamment des observations générales 2.1. et 2.2. formulées ci-dessus.

Article 1er.

1. En ce qui concerne l'alinéa 1er de cet article, l'on se reportera aux observations générales 2.1. et 2.2.

Quant à l'exigence, figurant à l'alinéa 2, selon laquelle le siège d'exploitation doit être établi dans la province où le bien à concéder est situé, l'on se reportera à l'observation générale 3.

(1) Il convient d'observer que le texte de la proposition ne correspond pas aux développements : non seulement le premier critère ne mentionne pas que le candidat doit être un "jeune", mais au surplus le texte retient d'abord la composition du ménage, ensuite seulement l'âge.

2. Il n'apparaît pas clairement comment il faut interpréter la disposition de l'alinéa 1er selon laquelle les concessions sont consenties par voie de soumission "avec mention du montant de la redevance fixée conformément à l'article 7 de la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages" : faut-il entendre par là que toute soumission doit mentionner le prix maximal (et qu'une offre plus basse ou plus élevée est irrecevable), ou que lors de la publication de l'adjudication, il est fait mention du prix maximal, que les soumissions ne doivent même pas mentionner le montant de la redevance offerte et qu'il est fait application sans plus, à toutes les soumissions recevables, des critères de préférence prévus à l'article 2 ?

Article 2.

1. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, il conviendrait de remplacer, par analogie avec le texte français, le mot "bepaalt" par le mot "vermeldt".

2. Quant aux critères de préférence prévus à l'alinéa 2, l'on se reportera à l'observation générale 3.

3. En vue de la sécurité juridique, il est recommandé d'inscrire dans la proposition une définition des termes "exploitation agricole" et "exploitation horticole", figurant à l'alinéa 2.

4. A première vue, l'ordre de priorité ne s'applique qu'aux personnes physiques et non aux personnes morales; au surplus, la proposition ne semble envisager que l'éventualité dans laquelle un candidat reprend une exploitation existante, mais pas celle de la création d'une exploitation nouvelle (p. ex. une exploitation horticole). Sur ces points également, il y aurait lieu de présenter des éléments

devant permettre de contrôler la conformité au principe d'égalité.

Article 3.

A l'alinéa 2, il conviendrait d'éliminer la discordance entre le texte français et le texte néerlandais.

Toujours à propos de l'alinéa 2, il convient d'observer que la proposition a manifestement perdu de vue le cas où le nombre de candidats concessionnaires pourrait être inférieur à celui des lots à attribuer.

Article 5.

A l'alinéa 1er, il y aurait lieu d'éliminer la discordance entre les versions française et néerlandaise ("son conjoint ou les descendants ou enfants adoptifs de celui-ci"/"zijn echtgenote of echtgenoten van deze afstammelingen of aangenomen kinderen").

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

de Heer :
Monsieur : A. ALLEN,
Mevrouw : Y. MERCHERS,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

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.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DEBERSAQUES, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.