

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1977-1978**

22 JUNI 1978

Voorstel van wet op het sociaal grondbeleid**ADVIES**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **de STEXHE**

I. Inleidende uiteenzetting

Ter vergadering van 25 mei 1978 heeft de Senaat aan de Commissie voor de Justitie gevraagd hem van advies te dienen over dit voorstel, dat door de Commissie voor de Openbare Werken was aangenomen met 10 stemmen bij 6 onthoudingen. Deze onthoudingen berustten op de overweging dat « sommige bepalingen in de praktijk niet zullen kunnen worden toegepast ».

Het tweevoudig doel van het voorstel is :

1. Aan de gemeenten, aan de bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen en aan de door de Koning aangewezen openbare besturen en instellingen een recht van voorkoop verlenen bij elke verkoop uit de hand of elke openbare

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Pierson, voorzitter; Bourgeois, Calewaert, Cooreman, Féaux, Mevr. Goor-Eyben, de heer Goossens, Mevr. Herman-Michielsens, de heren Leroy, Lindemans, Moureaux, Mevr. Pétry, de heer Piot, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Vanderpoorten, Van In, Van Spitael, Verbist en de Stexhe, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Lagae, Lepaffe, Pede, Perin en Van Hoeylandt.

R. A 10835*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

119 (B.Z. 1977) :

N° 1 : Voorstel van wet.

N° 2 : Verslag.

N° 3 : Amendementen.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1977-1978**

22 JUIN 1978

**Proposition de loi relative à la
politique foncière sociale****AVIS**

DONNE AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. **de STEXHE**

I. Exposé introductif

En séance du 25 mai 1978, le Sénat a invité la Commission de la Justice à lui faire connaître son avis, sur cette proposition qui a été adoptée par la Commission des Travaux publics par 10 voix et 6 abstentions : celles-ci étaient motivées parce que « certaines de ses dispositions seront inapplicables dans la pratique ».

Préalablement, rappelons le double objet de la proposition :

1. Créer un droit de préemption, au profit des communes, des sociétés immobilières de service public, des administrations et établissements publics désignés par le Roi, à l'occasion de toute vente de gré à gré, ou vente publique, d'un

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Pierson, président; Bourgeois, Calewaert, Cooreman, Féaux, Mme Goor-Eyben, M. Goossens, Mme Herman-Michielsens, MM. Leroy, Lindemans, Moureaux, Mme Pétry, M. Piot, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Vanderpoorten, Van In, Van Spitael, Verbist et de Stexhe, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Lagae, Lepaffe, Pede, Perin et Van Hoeylandt.

R. A 10835*Voir :***Documents du Sénat :**

119 (S.E. 1977) :

N° 1 : Proposition de loi.

N° 2 : Rapport.

N° 3 : Amendements.

verkoop van goederen, gelegen in de woonuitbreidingsgebieden bepaald in de ontwerp-gewestplannen of de gewestplannen (wet van 29 maart 1962, koninklijk besluit van 28 december 1972, art. 5.1.1).

Dit recht van voorkoop geldt niet in de vijf gevallen bedoeld in artikel 3 van het voorstel.

2. Een grondfonds, voor rekening van de Staat in te stellen ten einde bouwgronden te kunnen aankopen en « deze op de markt te brengen tegen verantwoorde prijzen » (aldus de indiener van het voorstel, blz. 2 van het verslag).

*
**

Alvorens de beraadslaging aan te vatten, heeft de Commissie voor de Justitie haar verslaggever verzocht de voornaamste bezwaren aan te geven die van verschillende zijde tegen het voorstel worden ingebracht.

*
**

Die bezwaren zijn van verschillende aard :

1. Er zullen grote praktische moeilijkheden rijzen bij de verkoop van onroerende goederen;

2. Het is niet goed aan talrijke openbare besturen nieuwe middelen toe te kennen om grondreserves aan te leggen die van de vastgoedmarkt zullen worden uitgesloten of feitelijk zouden kunnen worden uitgesloten;

3. Er is geen coördinatie tussen het recht van voorkoop in het voorstel en hetzelfde recht in de pachtwet.

*
**

1. De gemeenten, de bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen en de openbare diensten bezitten nu reeds het recht van onteigening ten algemenen nutte. Is dat recht niet voldoende ?

Indien dit algemeen nut bewezen is kan het betrokken bestuur zeer snel het genot van een goed verwerven.

De wetten van 1 juli 1858 en van 15 november 1867 voorzien in de onteigening bij stroken voor werken van gemeentelijk belang ...; ook de huisvestingsmaatschappijen hebben recht van onteigening ...

Wat kan het recht van voorkoop daar nog aan toevoegen, behalve grote verwickelingen bij elke verkoop van een onroerend goed ?

In dit verband werd de aandacht gevestigd op een advies van de Nationale Commissie voor de Ruimtelijke Ordening in haar jaarverslag 1977, dat aan de parlementsleden is medegedeeld bij brief van 25 april 1978.

Op bladzijde 23 van het advies van de Nationale Commissie voor de Ruimtelijke Ordening omtrent het voorontwerp van bodemwet staat te lezen :

bien situé dans les zones d'extension de l'habitat, telles qu'elles figurent dans les projets de plan ou plans de secteur (loi du 29 mars 1962, arrêté royal du 28 décembre 1972, art. 5.1.1).

Ce droit de préemption n'est pas applicable dans les cinq cas visés à l'article 3 de la proposition.

2. Création d'un fonds foncier, à charge de l'Etat, pour permettre l'acquisition des terrains à bâtir, pour ensuite « les remettre en vente à des prix raisonnables » (*dixit* l'auteur de la proposition, rapport, p. 2).

*
**

Avant d'en délibérer, la Commission de la Justice a invité son rapporteur à exposer la liste des principales objections formulées de divers côtés à l'endroit de la proposition.

*
**

Ces objections sont de divers ordres :

1. Grandes difficultés pratiques pour les ventes immobilières;

2. Inopportunité d'accorder à de nombreuses administrations publiques une nouvelle faveur pour la constitution de réserves foncières qui seront, ou pourraient être, en fait, exclues du marché immobilier;

3. Manque de coordination entre le droit de préemption prévu par la proposition et celui existant dans la loi sur le bail à ferme.

*
**

1. Les communes, sociétés immobilières de service public et les administrations publiques bénéficient actuellement du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique : ce droit ne suffit-il pas ?

Lorsque cette utilité publique est justifiée, la procédure permet à l'administration concernée d'obtenir rapidement la jouissance d'un bien.

Les lois des 1^{er} juillet 1858 et 15 novembre 1867 ont prévu l'expropriation par zones pour travaux d'utilité communale ... Les sociétés de logement jouissent également de ce droit d'expropriation ...

Qu'y ajoutera le droit de préemption, sinon des complications considérables à l'occasion de toute vente immobilière ?

A cet égard, l'attention a été attirée sur un avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire, publié dans son rapport annuel de 1977, qui vient d'être communiqué aux membres du Parlement par lettre du 25 avril 1978.

Dans un avis de la Commission nationale de l'aménagement du territoire sur l'avant-projet de loi foncière, on note à la page 23 du document précité :

« ... Aan de andere kant blijkt uit de buitenlandse wetgevingen niet dat er reden zou zijn om het in België vigerende systeem van de strooksgewijze onteigening aan te vullen, zoals dit geregeld is in de artikelen 25 en volgende van de wet van 29 maart 1962 en de andere hiervoren genoemde wetten. Dit systeem stoelt op een lange traditie en werkt perfect; onze onteigeningsprocedure, die berust op de wet van 26 juli 1962, vertoont een merkwaardige soepelheid en maakt het mogelijk de zaken snel af te wikkelen ».

2. Het recht van voorkoop was een uitzondering op het eigendomsrecht ten voordele van de pachters : dezen hadden voorrang (behoudens uitzonderingen).

Dit recht van de pachters zou nu naar de tweede plaats worden teruggedrongen, na dat van de gemeenten en talrijke openbare besturen.

Is dit overeen te brengen met het streven van de pachtwet ?

3. Het recht van voorkoop heeft tot doel talrijke gemeenten en andere besturen aan te sporen « grondvoorraden » aan te leggen, bouwgrond te blokkeren, zonder dat het betrokken bestuur verplicht wordt de gekochte grond op korte termijn aan te wenden voor infrastructuurwerken (wegen, waterleiding, elektriciteit ...), voor de bouw van woningen of voor een onmiddellijk doel van algemeen belang.

Het recht van voorkoop voor de pachter, zoals bepaald in de pachtwet, geldt echter niet in geval van verkoop van het goed aan een openbaar bestuur of een publiekrechtelijke rechtspersoon, wanneer het goed wordt gekocht om voor doeleinden van algemeen belang te worden aangewend (art. 52 van de pachtwet).

Indien het openbaar bestuur het goed evenwel niet aanwendt voor een onmiddellijk doel van algemeen belang, wordt de verkoop geacht te zijn geschied met miskennis van de rechten van voorkoop en zijn de wettelijke sancties van toepassing (art. 51).

Behoort dan ook niet, in ieder geval, te worden voorzien in een beperkte termijn waarbinnen het voornemen om de grond aan te wenden voor huisvesting of voor een doel van algemeen belang, moet worden uitgevoerd.

4. Het recht van voorkoop zou voorkomen dat de koper zijn goed overdraagt aan een koper van zijn keuze, wie hij voorrang wenst te geven, bijvoorbeeld aan een buur die zijn goed wenst te vergroten of ook aan een koper die van plan is daar een ziekenhuis, een school, enz... te bouwen.

5. Volgens het voorstel heeft het recht van voorkoop van de openbare besturen voorrang boven dat van de pachter.

Maar als het openbaar bestuur het goed koopt om het, zoals de indiener van het voorstel schijnt te wensen, te verkopen tegen een redelijke prijs, zal de zittende pachter dan nog het recht van voorkoop kunnen uitoefenen ?

6. Van iedere verkoop in een woonuitbreidingsgebied zou binnen de bepaalde termijnen kennis moeten worden gegeven (art. 4 en 5) zelfs indien het gaat om de verkoop van bij-

« ... il n'apparaît pas à la lumière des législations étrangères, qu'il y aurait lieu de compléter le système d'expropriation par zones actuellement en vigueur en Belgique, tel qu'il est organisé par les articles 25 et suivants de la loi du 29 mars 1962 et les autres lois citées plus haut dans cet exposé. Ce système qui s'autorise d'une longue tradition est, en effet, parfaitement au point, et notre procédure d'expropriation, telle qu'elle découle de la loi du 26 juillet 1962, présente un remarquable caractère de souplesse et de célérité ».

2. Le droit de préemption était une exception au droit de propriété, accordé aux fermiers : ceux-ci avaient la priorité (sauf exception).

Or, ce droit des fermiers serait ramené en deuxième ordre, subsidiaire à celui des communes et de nombreuses administrations publiques.

Est-ce là respecter le souci de la loi favorable aux fermiers ?

3. Le droit de préemption a pour objet d'inciter de nombreuses administrations communales et autres à constituer « des réserves foncières », à bloquer des terrains à bâtir, sans que l'administration concernée n'ait l'obligation d'affecter le terrain acheté, dans un délai restreint, à la construction de l'infrastructure (routes, eaux, électricité), à la construction d'habitations ou à une fin immédiate d'intérêt général.

Or, dans le cas du droit de préemption prévu par la loi sur le bail à ferme, en faveur du fermier, si ce droit ne joue pas en cas de vente du bien à une administration publique ou à une personne juridique de droit public lorsque le bien est acquis en vue d'être utilisé à des fins d'intérêt général (art. 52 de la loi sur le bail à ferme).

Par contre, on considère comme une vente faite en méconnaissance des droits de préemption, avec les sanctions légales (art. 51), si l'administration n'affecte pas le bien à une fin immédiate d'intérêt général.

Ne convient-il pas dès lors de prévoir, en tout cas, un délai restreint endéans lequel l'intention d'affecter au logement ou à l'intérêt général doit être réalisée ?

4. Le droit de préemption empêcherait le vendeur de céder son bien à un acheteur de son choix, qu'il souhaite privilégier, par exemple à un voisin qui désire agrandir son bien, ou encore à un acheteur qui compte y construire un hôpital, une école ...

5. Le droit de préemption du fermier est dépassé par celui des administrations, selon la proposition.

Mais si, comme paraît le souhaiter l'auteur de la proposition, l'administration publique achète pour revendre à un prix raisonnable, le fermier occupant bénéficiera-t-il à ce moment encore de son droit de préemption ?

6. Toute vente dans une zone d'extension d'habitat serait soumise aux formalités de notification, aux délais prévus (art. 4 et 5), même si, par exemple, il s'agit de vendre un are,

voorbeeld een are of tien are. Zou in ieder geval niet moeten worden voorgeschreven dat het recht van voorkoop alleen van toepassing is bij een minimum oppervlakte ?

7. De notariële praktijk leert dat het toekennen van dergelijke rechten van voorkoop de zaken zeer ingewikkeld maakt, met name bij het opstellen van verkoopbeloften door particulieren of bij het opmaken van de akten door de notarissen.

Verkoopbeloften worden vaak geregistreerd en het recht van voorkoop zal juridische en fiscale problemen doen rijzen.

8. Volgens het voorstel moet bij verkoop uit de hand het recht van voorkoop worden uitgeoefend binnen twee maanden plus tien dagen (art. 4).

Het recht van voorkoop van de pachter wordt evenwel uitgeoefend binnen een maand (art. 48.1 van de pachtwet) « ... in welk geval de verkoop ... tussen partijen voltrokken is. »

Zal deze verkoop, welke « tussen partijen voltrokken is », nog worden opgeschort tot het verstrijken van de twee maanden plus tien dagen, met alle juridische en fiscale verwickelingen van dien ?

In geval van openbare verkoop (art. 5 van het voorstel) moet de notaris dat ten minste dertig dagen tevoren ter kennis brengen van het gemeentebestuur, terwijl die termijn bij voorkoop krachtens de pachtwet vijftien dagen is (art. 48.2).

9. Artikel 3 van het voorstel : dit recht van voorkoop geldt niet ...

1° In geval van verkoop aan de echtgenoot van de eigenaar...

Er zij aan herinnerd dat de verkoop tussen echtgenoten in beginsel verboden is, behalve in de vier gevallen bedoeld in artikel 1595 van het Burgerlijk Wetboek.

2° Anderzijds is de verkoop aan een van de medeëigenaars geen verkoop maar een verdeling.

Niettemin zij erop gewezen dat de tekst van het voorstel op die punten de tekst overneemt van de pachtwet.

3° Ten aanzien van de uitzondering op het recht van voorkoop in geval van verkoop ... « aan de ouders van de eigenaar ».

Wat gebeurt er als het om een gemeenschappelijk goed van beide echtgenoten gaat ? In dat geval zijn er twee ouderparen; de tekst zou dus moeten luiden : « aan de ouders van de eigenaar of van een van de medeëigenaars ».

II. Onderzoek in Commissie

De Commissie voor de Justitie heeft haar vergadering van 13 juni 1978 gewijd aan een grondig onderzoek van het voorstel van wet en van de inleidende uiteenzetting van de verslaggever, in aanwezigheid van de indiener van het voorstel en van senatoren die geen lid zijn van de Commissie.

dix ares, ne devrait-on pas prévoir en tout cas que le droit de préemption ne joue que pour une superficie minima ?

7. La pratique notariale souligne les complications nées de l'octroi de tels droits de préemption, notamment pour la rédaction des compromis de vente par les particuliers, ou pour les notaires dans la rédaction des actes.

Souvent, les compromis de vente sont enregistrés et le droit de préemption posera des problèmes d'ordre juridique et fiscal.

8. Le droit de préemption, selon la proposition, doit s'exercer, en cas de vente de gré à gré, dans les deux mois plus dix jours (art. 4).

Or, le droit de préemption du fermier s'exerce dans le mois (art. 48.1) « ... auquel cas ... la vente est parfaite entre parties. »

Cette vente « parfaite entre parties » va-t-elle être suspendue encore jusqu'à l'expiration des deux mois plus dix jours, avec les complications juridiques et fiscales que cela posera.

En cas de vente publique (art. 5 de la proposition), le notaire doit la notifier à l'administration communale au moins trente jours à l'avance, alors que dans le cas de la préemption du bail à ferme ce délai est de quinze jours (art. 48.2).

9. Article 3 de la proposition : ce droit de préemption n'est pas applicable ...

1° En cas de vente au conjoint du propriétaire...

Il est rappelé qu'en principe la vente entre époux est interdite sauf dans quatre cas visés à l'article 1595 du Code civil.

2° D'autre part, on souligne que la vente « à un copropriétaire n'est pas une vente mais un partage ».

Sur ces points, il faut toutefois souligner que le texte de la proposition reprend celui de la loi sur le bail à ferme.

3° En ce qui concerne l'exception au droit de préemption en cas de vente ... « aux père et mère du propriétaire ».

Quid s'il s'agit d'un bien commun aux deux époux ? Ils n'ont pas les mêmes père et mère : le texte devrait donc être adapté : « aux père et mère du ou de l'un des copropriétaires ».

II. Examen en Commission

La Commission de la Justice a consacré sa séance du 13 juin 1978 à un examen approfondi de la proposition de loi et de l'exposé introductif du rapporteur, en présence de l'auteur de la proposition et d'autres membres du Sénat, non-membres de la Commission.

Ter aanvulling van de inleidende uiteenzetting zijn verschillende opmerkingen gemaakt over de wenselijkheid en de doeltreffendheid van het voorstel.

Een senator onderstreept dat de pachtwet reeds een recht van voorkoop verleent aan de openbare besturen, met name aan de Nationale Landmaatschappij, maar die besturen maken zelden gebruik van hun voorrang (art. 52, 3°, van de pachtwet) « ...verkoop van het goed aan een openbaar bestuur of een publiekrechtelijke persoon wanneer het goed wordt verkocht om voor doeleinden van algemeen belang te worden aangewend ».

Volgens die zelfde senator wordt van dit recht gemiddeld slechts in een geval op duizend gebruik gemaakt : hij wenst daarover nauwkeurige statistische gegevens te ontvangen.

Hij vraagt zich bovendien af hoe de gemeenten of andere openbare besturen van dit recht van voorkoop gebruik zouden kunnen maken, aangezien zij evenmin als de Staat op het ogenblik over voldoende financiële middelen beschikken.

Hij wijst ook op verscheidene technische moeilijkheden die reeds in de inleidende uiteenzetting van de verslaggever zijn vermeld.

Een lid meent daarentegen dat de werkingssfeer van het voorstel te beperkt is en het bijvoorbeeld niet kan worden toegepast in de Brusselse agglomeratie en andere steden, omdat de werkingssfeer beperkt is tot de woonuitbreidingsgebieden, die in de agglomeraties praktisch niet bestaan. Hij wenst dus een uitbreiding van het recht van voorkoop ten einde ook in de steden grondreserves te kunnen aanleggen voor het voeren van een bodembeleid.

Een commissielid verklaart waarom hij wel vindt dat het voorstel gelegen komt :

— Aan de ene kant worden de openbare besturen en met name de gemeenten zelden ingelicht over verkopen, waardoor zij artikel 52, 3°, van de pachtwet zouden kunnen inroepen. De kennisgeving waarin het voorstel voorziet, heeft dus haar nut.

— Aan de andere kant is het recht van voorkoop zeer voordelig op financieel gebied, in vergelijking met de onteigening, omdat in het laatstgenoemde geval de aankoopprijs over het algemeen veel hoger ligt dan bij een vrije verkoop.

Een senator onderschrijft die opmerkingen. In verband met de wenselijkheid van het voorstel acht hij het niet overdreven dat, op een totale verkoop van 7 000 ha per jaar in België, ongeveer 10 pct. zou kunnen worden aangekocht door huisvestingsmaatschappijen of andere besturen.

De bouwmaatschappijen kopen dikwijls grote blokken die zij vervolgens bevriezen, in afwachting dat de prijzen gaan stijgen : hij ziet niet in waarom zulk een winst niet evengoed verantwoord zou zijn voor bouwmaatschappijen of openbare besturen, die sociale bedoelingen hebben. Bovendien kunnen deze maatschappijen en besturen hun grond tegen een lagere prijs doorverkopen zodat kleine percelen tegen betaalbare prijzen kunnen worden aangekocht door mensen met een bescheiden inkomen.

Diverses observations ont été formulées complétant le rapport introductif quant à l'opportunité et à l'efficacité de la proposition.

Un membre du Sénat souligne qu'il existe déjà, dans la loi sur le bail à ferme, un droit de préemption, au profit des administrations publiques, et notamment de la Société nationale terrienne, mais que ces administrations utilisent rarement leur droit de priorité (art. 52, 3° de la loi sur le bail à ferme) « ...vente du bien à une administration publique ou à une personne juridique de droit public lorsque le bien est acquis en vue d'être utilisé à des fins d'intérêt général ».

A sa connaissance, il n'est usé de ce droit que dans un cas sur mille en moyenne : il souhaite recevoir des renseignements statistiques précis.

Au surplus, il se demande comment les communes ou autres administrations publiques pourraient user de ce droit de préemption, alors que ni elles-mêmes ni l'Etat ne disposent actuellement de moyens financiers suffisants.

Il évoque également diverses difficultés techniques déjà énoncées dans l'exposé introductif du rapporteur.

Un commissaire estime au contraire que la proposition a un champ d'action trop limité et exclut, par exemple, toute applicabilité dans l'agglomération bruxelloise et les autres centres urbains du pays : en effet, son champ d'action est limité aux zones d'extension d'habitat, qui n'existent pratiquement pas dans les agglomérations. Il souhaite donc une extension de ce droit de préemption à l'effet de constituer des réserves utiles à une politique foncière pour les centres urbains.

Un commissaire justifie l'opportunité de la proposition :

— D'une part, les administrations publiques, notamment les communes, sont rarement averties des ventes, ce qui leur permettrait de bénéficier de l'article 52, 3° de la loi sur le bail à ferme, et l'avertissement organisé par la proposition s'avère donc utile.

— D'autre part, le droit de préemption présente un avantage financier sérieux, par rapport à l'expropriation où le prix d'achat est généralement beaucoup plus élevé qu'en cas de vente libre.

Un membre du Sénat appuie ces observations. Concernant l'opportunité, il estime que sur un total de ventes de l'ordre de 7 000 ha par an en Belgique, il n'est pas excessif de souhaiter des achats par des sociétés de logement ou autres administrations à concurrence d'environ 10 p.c.

Il souligne que souvent les sociétés immobilières achètent de vastes blocs qui restent ensuite gelés, en attendant une hausse des prix : il ne voit pas pourquoi ce profit ne serait pas au moins autant justifié par les sociétés de logement ou les administrations publiques, dans un intérêt social; au surplus, celles-ci peuvent revendre à moindre prix et permettre ainsi l'acquisition de petites parcelles à des prix abordables par les revenus modestes.

Hij zegt bovendien dat de rechten van de landbouwers beter gewaarborgd zijn bij aankoop door overheidsinstellingen, want aan de ene kant blijft de pachter dan op zijn bedrijf en aan de andere kant behoudt hij zijn recht van voorkoop in geval van nieuwe verkoop.

Wat betreft de kritiek tegen de toepasselijkheid van het voorstel op kleine percelen, meent hij dat dit noodzakelijk is om te vermijden dat geïsoleerde percelen zouden ontstaan in grote blokken.

Hij meent dat het advies van de Commissie voor de Justitie geen betrekking mag hebben op de politieke opportuniteit van het voorstel, maar alleen op de juridische aspecten.

Hij besluit met de wens dat de Commissie voor de Justitie zou zeggen hoe het voorstel in juridisch opzicht kan worden verbeterd.

Een andere senator onderstreept het belang van het voorstel en de wenselijkheid dat de gemeenten zich duidelijker zouden gaan inzetten om grondvoorraden aan te leggen of om aan hun eigendommen of aan die van de OCMW een meer actieve en sociale bestemming te geven.

Hij acht het evenwel beter het aantal personen dat een recht van voorkoop geniet, niet al te zeer uit te breiden.

Woonuitbreidingsgebieden komen ten hoogste in de helft van de gevallen in de gewestplannen voor.

Met het recht van voorkoop, waarin het voorstel voorziet, zal het sociaal oogmerk bereikt kunnen worden tegen prijzen die beduidend lager liggen dan in geval van onteigening. Bovendien kent de onteigenaar de aankoopprijs in geval van onteigening over het algemeen eerst na een lange procedure en men stelt dan dikwijls vast dat de prijs meer bedraagt dan die waarvan men is uitgegaan bij het oorspronkelijk project, met het gevolg dat de uitvoering van het project in het gedrang komt.

Een commissielid meent dat het een goed voorstel is omdat het betrekking heeft op de woonuitbreidingsgebieden die door hun bestemming moeten worden aangewend voor de bouw van woningen ten grieve van de gemeenschap tegen prijzen die lager liggen dan in geval van onteigening.

Een commissielid vestigt de aandacht op het fundamentele verschil tussen recht van voorkoop en onteigening : onteigening door de overheid maakt een eind aan de pachtovereenkomst en schept de mogelijkheid om onmiddellijk te beginnen met bouwwerken, wat niet het geval is bij voorkoop door een openbaar bestuur : in dat geval blijft de pacht voortduren tot de overeenkomst een einde neemt (art. 7.9 van de pachtwet).

Een commissielid is het daarmee niet eens, want over het algemeen, en met name in Brabant, bepaalt de pachtovereenkomst dat de grond gelegen in een woonuitbreidingsgebied bouwgrond is, wat het recht inhoudt om de pacht te beëindigen met een opzeggingstermijn van drie maanden.

Il indique également que les droits des exploitants agricoles sont mieux assurés en cas d'achat par les sociétés publiques : d'une part, le fermier reste dans son exploitation, et d'autre part en cas de revente le fermier exploitant conserve son droit de préemption.

Concernant la critique visant l'application de la proposition à de petites parcelles, il croit celle-ci indispensable pour éviter la création d'enclaves au milieu de blocs importants.

Il estime enfin que l'avis de la Commission de la Justice ne doit pas porter sur la question de l'opportunité politique de la proposition du projet, mais sur les aspects purement juridiques.

Il conclut en souhaitant que la Commission de la Justice indique les améliorations juridiques qui pourraient être données à la proposition.

Un autre membre du Sénat souligne l'intérêt de la proposition et celui de voir les communes prendre des responsabilités plus nettes que dans le passé pour constituer des réserves foncières, ou encore donner à leurs propriétés, ou à celles des CPAS, une affectation plus active et plus sociale.

Il croit opportun toutefois de ne pas trop étendre le nombre des bénéficiaires du droit de préemption.

Il indique que les « zones d'extension d'habitat » ne figurent dans les plans de secteur que dans la moitié des cas au maximum.

Selon lui, la préemption prévue par la proposition atteint son but social, à des prix nettement moins élevés qu'à la suite d'expropriations; au surplus, en cas d'expropriation, l'expropriant ne connaît généralement le prix de l'achat qu'à l'issue d'une longue procédure, et à ce moment on constate souvent que le prix dépasse celui qui a servi de base au projet initial, en empêchant ainsi sa réalisation.

Un commissaire appuie l'opportunité de la proposition, car celle-ci vise les zones d'extension d'habitat qui, par destination, doivent être affectées à la construction pour la collectivité, à des prix inférieurs à ceux résultant d'une expropriation.

Un commissaire attire l'attention sur la différence fondamentale du droit de préemption et l'expropriation par un pouvoir public met fin au bail et permet l'utilisation immédiate aux fins de construction, ce qui n'est pas le cas s'il y a préemption par une administration publique : le bail continue, en ce cas, jusqu'à son expiration (art. 7.9 de la loi sur le bail à ferme).

Un commissaire ne partage pas cette opinion, car généralement, en Brabant notamment, le bail prévoit que les terrains situés dans la zone d'extension d'habitat sont des terrains à bâtir, ce qui ouvre le droit à une résiliation du bail moyennant préavis de trois mois.

De vorige spreker onderstreept dat dit recht alleen bestaat voor zover de grond uitdrukkelijk als bouwgrond is vermeld in de geschreven overeenkomst of voor zover daarvan kennis is gegeven meer dan drie maanden vóór het verstrijken van de periode van 9 jaar, wat doorgaans niet het geval is voor de woonuitbreidingsgebieden.

Hij meent dat de toestand in Brabant anders is dan in Vlaanderen of Wallonië.

Een lid stelt voor het recht van voorkoop, bepaald in het voorstel, niet toe te kennen aan de openbare besturen indien de pachter het doet gelden : dit voorstel wordt gesteund door andere leden.

**

De voorzitter verzoekt de Commissie het niet langer te hebben over de wenselijkheid, maar te handelen over de juridische bezwaren, die voornamelijk gegrond zijn op de verenigbaarheid van het recht van voorkoop, zoals het bepaald is in het voorstel, en het recht van voorkoop, zoals het geregeld is in de pachtwet.

Hij stelt voor aan de pachter voorrang te verlenen boven de gemeente en de openbare besturen.

De vertegenwoordiger van de Staatssecretaris voor Vlaamse Streekeconomie zegt dat in dat geval, krachtens artikel 48bis van de pachtwet, niets de pachter kan verhinderen zijn recht van voorkoop over te dragen aan een derde, bijvoorbeeld een vastgoedmaatschappij, en onmiddellijk daarna de pacht-overeenkomst te beëindigen, zodat het goed toch niet in handen komt van de overheid.

Hij geeft in overweging te bepalen dat artikel 48bis niet van toepassing zal zijn wanneer de pachter voorrang heeft boven een openbaar bestuur.

Een commissielid meent dat de Commissie voor de Justitie uitsluitend de overeenstemming van de termijnen moet onderzoeken : 30 dagen voor het recht van voorkoop volgens de pachtwet, 60 dagen volgens het voorstel.

Hij geeft in overweging de termijn eenvormig vast te stellen op 60 dagen.

Een commissielid vestigt de aandacht op het verschil tussen het recht van voorkoop volgens het voorstel, dat kan leiden tot het aanleggen van grondvoorraden, en dat van artikel 52, 2, van de pachtwet.

In het laatstbedoelde geval moet het bestuur, volgens de rechtsleer en de rechtsspraak, het gekochte goed op straffe van vergoeding onmiddellijk gebruiken voor bouwdoeleinden.

De commissie stelt vast dat het voorstel geen wijziging brengt in artikel 52, 3°, van de pachtwet, dat dus van kracht blijft naast het recht van voorkoop dat het voorstel wil invoeren.

De voorzitter geeft kennis van de op- en aanmerkingen van de Vereniging van Steden en Gemeenten, met name betreffende de praktische onmogelijkheid voor de gemeenten

Le pré-opinant rappelle que ce droit n'existe que pour autant que la qualification de terrain à bâtir ait été reprise expressément dans le bail écrit, ou encore ait été notifié avant les 3 mois précédant l'expiration de la période de 9 ans, ce qui n'est généralement pas le cas pour les zones d'extension d'habitat.

Il croit que la situation en Brabant n'est pas la même qu'en Flandre ou en Wallonie.

Un membre suggère de ne pas accorder le droit de préemption prévue par la proposition aux administrations publiques, lorsque c'est le fermier qui en use : cette suggestion est appuyée par d'autres membres.

**

Le président de la Commission invite la Commission à ne pas poursuivre l'examen de la question d'opportunité, mais à analyser les objections d'ordre juridique, reposant essentiellement sur la compatibilité entre la préemption prévue par la proposition et celle réglée par la loi sur le bail à ferme.

Il suggère que l'on reconnaisse la priorité du droit du fermier sur celui de la commune et des administrations.

Le représentant du Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale flamande indique qu'en ce cas, et ce en vertu de l'article 48bis de la loi sur le bail à ferme, rien n'empêcherait le fermier de céder son droit de préemption à un tiers, par exemple une société immobilière, puis de mettre fin directement au bail de sorte que le bien échappe quand même aux autorités publiques.

Il suggère de prévoir que l'article 48bis n'est pas applicable lorsque le fermier bénéficie de la priorité sur une administration publique.

Un commissaire croit que la seule question à examiner par la Commission de la Justice est la compatibilité des délais : 30 jours pour le droit de préemption selon la loi sur le bail à ferme, 60 jours selon la proposition.

Il suggère de fixer un délai uniforme de 60 jours.

Un commissaire attire l'attention sur la différence existante entre le droit de préemption de la proposition, qui ne peut aboutir à la création d'une réserve foncière, et celui de l'article 52, 2, de la loi sur le bail à ferme.

En ce dernier cas, conformément à la doctrine et à la jurisprudence, l'administration doit utiliser immédiatement le bien acquis à la construction, sous peine d'indemnité.

La Commission constate que la proposition ne modifie pas l'article 52, 3°, de la loi sur le bail à ferme, qui subsiste donc parallèlement au droit de préemption envisagé par la proposition.

Le président donne connaissance d'observations formulées par l'Union des Villes et Communes, notamment quant à l'impossibilité pratique pour les communes de payer le prix

om de koopprijs te betalen binnen $60 + 30 = 90$ dagen, gelet op de tijd die nodig is voor de opeenvolgende goedkeuringen door de toezichthoudende overheden.

De indiener van het voorstel antwoordt dat zijn voorstel in hoofdzaak betrekking had op de huisvestingsmaatschappijen en dat deze wel over de nodige middelen beschikken.

De Vereniging van Steden en Gemeenten vestigt ook de aandacht op de moeilijkheden die het gevolg zijn van de omstandigheid dat « de koop tussen partijen voltrokken is » zodra de termijn verstreken is, hoewel het kan voorkomen dat de toezichthoudende overheid aan de koop nadien haar goedkeuring onthoudt : wie moet in dat geval de schadevergoeding betalen ?

Een zelfde probleem rijst, zoals reeds in de inleidende uiteenzetting van de verslaggever is gezegd, wanneer « de koop voltrokken is » tussen de eigenaar en de pachter zodra deze zijn instemming heeft betuigd (art. 1583 van het Burgerlijk Wetboek).

Na een uitvoerige bespreking van de verschillende suggesties en de bezwaren daartegen geeft de meerderheid van de Commissie als haar advies te kennen dat de tekst van het voorstel zou moeten worden geamendeerd in de volgende zin :

1. Voorrang voor de uitoefening van het recht van voorkoop wordt toegekend aan het openbaar bestuur, indien de grond gelegen is in een woonuitbreidingsgebied;

2. De termijn van een maand, gesteld in artikel 48.1. tweede lid van de pachtwet, zou worden verlengd tot twee maanden ingeval het verkochte goed gelegen is in een « woonuitbreidingsgebied » als omschreven in artikel 1 van het voorstel;

3. De verkoopbelofte die in voorkomend geval tot stand is gekomen tussen de pachter en de eigenaar, wordt, wanneer het gaat om een verkoop in een woonuitbreidingsgebied, altijd beschouwd als gedaan onder de opschortende voorwaarde dat de overheid niet optreedt binnen de aangegeven termijnen : dit ondervangt de fiscale moeilijkheid die kan ontstaan door de registratie van een verkoopbelofte tussen eigenaar en pachter vóór het verstrijken van de termijn van 60 dagen;

4. Artikel 48bis van de pachtwet (overdracht van het recht van voorkoop door de pachter aan een derde) zou niet kunnen worden tegengeworpen aan het recht van voorkoop van de openbare besturen.

Bij artikel 1 van het voorstel vragen verscheidene leden zich af of de uitdrukkelijke verwijzing naar het koninklijk besluit van 28 december 1972 wenselijk is : wat zal er gebeuren indien dat koninklijk besluit wordt opgeheven of indien een ontwerp-gewestplan achteraf niet wordt goedgekeurd ?

Andere leden antwoorden dat in dergelijke gevallen het wet geworden voorstel zal ophouden gevolg te hebben, maar dat het recht van voorkoop, op regelmatige wijze uitgeoefend in de tussenliggende periode, niet ongedaan kan worden gemaakt.

d'achat dans les délais de $60 + 30 = 90$ jours, compte tenu du temps requis par les approbations successives des autorités de tutelle.

L'auteur de la proposition réplique que sa proposition visait essentiellement les sociétés de logement et que celles-ci disposent des fonds nécessaires au prix d'achat.

L'Union des Villes et Communes attire également l'attention sur les difficultés résultant de ce que « la vente est parfaite entre parties », dès l'expiration du délai, alors qu'ultérieurement, il peut y avoir désapprobation par l'autorité de tutelle : en tel cas, qui paiera les dommages et intérêts ?

Un même problème se pose, déjà exposé dans l'exposé introductif du rapporteur, quand « la vente est parfaite » entre propriétaire et fermier, dès que celui-ci a marqué son accord (art. 1583 du Code civil).

Après une longue discussion sur les diverses suggestions formulées et leurs critiques, la Commission, dans sa majorité, émet l'avis que le texte de la proposition devrait être amendé dans le sens suivant :

1. La priorité pour l'exercice du droit de préemption est accordée à l'administration publique si le terrain est situé dans une zone d'extension d'habitat;

2. Le délai de un mois prévu à l'article 48.1. 2^o alinéa de la loi sur le bail à ferme serait porté à deux mois dans le cas où le bien vendu se situe dans une « zone d'extension d'habitat » telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de la proposition;

3. Le compromis de vente éventuellement intervenu entre fermier et propriétaire sera toujours considéré, lorsqu'il s'agit d'une vente dans une zone d'extension d'habitat, comme étant conclu avec condition suspensive de la non-intervention de l'autorité publique dans les délais prévus : cela répond à la difficulté fiscale pouvant résulter de l'enregistrement d'un compromis de vente entre propriétaire et fermier avant l'expiration du délai de 60 jours.

4. L'article 48bis de la loi sur le bail à ferme (cession du droit de préemption par le fermier à un tiers) ne serait pas opposable au droit de préemption des administrations publiques.

A l'article 1^{er} de la proposition, plusieurs commissaires se demandent s'il est opportun de faire référence expresse à l'arrêté royal du 28 décembre 1972 : *quid* si cet arrêté royal est supprimé ou si un projet de plan de secteur n'est pas ultérieurement approuvé ?

D'autres membres répliquent qu'en de telles hypothèses la loi résultant de la proposition cesserait ses effets, mais le droit de préemption exercé régulièrement pendant la période intermédiaire ne doit pas être remis en question.

Artikel 3, 1, laatste lid : deze bepaling van het voorstel voorziet in een uitzondering op het recht van voorkoop in geval van verkoop « ...aan de ouders van de eigenaars ».

De Commissie stelt voor de tekst te wijzigen als volgt :
« ...aan de ouders van de echtgenoot of van een van de echtgenoten ».

**

De Commissie onderzoekt het amendement van de hh. Donnay en Bailly (Gedr. St. Senaat, nr. 119-3, B.Z. 1977) dat luidt als volgt :

« Die prijs vertegenwoordigt de verkoopwaarde van het goed en wordt vastgesteld naar schatting van de ontvanger van de Registratie. »

Sommige commissieleden waarden het streven van de indieners om een behoorlijke, redelijke prijs vast te stellen, maar de Commissie meent dat een dergelijk amendement ingaat tegen de grondbeginselen van het recht :

Er is alleen dan verkoop indien er overeenstemming bestaat tussen de verkoper en de koper, met name over de prijs : een eigenaar kan bereid zijn te verkopen voor een bepaalde prijs, maar het niet meer zijn als de prijs die achteraf door de ontvanger van de Registratie wordt vastgesteld, minder zou bedragen.

In dergelijke aangelegenheden genieten de partijen traditioneel de bescherming van de rechterlijke macht en deze kan niet worden vervangen door een ambtenaar.

De vertegenwoordiger van de Staatssecretaris voor Vlaamse Streekeconomie wijst op het gevaar van dit amendement, indien het verkochte perceel met hypotheek bezwaard is.

De vertegenwoordiger van de Minister van Financiën verklaart dat de administratie zich zulk een taak niet wenst opgedragen te zien : de ontvanger van de Registratie zou zich voor de toekomst gebonden kunnen achten door zijn eigen schatting.

De Commissie voor de Justitie stelt dus voor het amendement van de heren Donnay en Bailly te verwerpen.

Dit advies is goedgekeurd bij eenparigheid van de 16 aanwezige leden.

De Verslaggever,
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
M.-A. PIERSON.

Article 3, 1, dernier alinéa : cette disposition de la proposition prévoit une exception au droit de préemption en cas de vente... « aux père et mère du propriétaire ».

La Commission propose de modifier le texte comme suit :
« ...aux père et mère du ou de l'un des époux ».

**

La Commission examine l'amendement déposé par MM. Donnay et Bailly (Doc. Sénat, S.E. 1977, n° 119-3) portant :

« Ce prix représente la valeur vénale du bien et est fixé suivant estimation du receveur de l'enregistrement ».

Si certains commissaires apprécient le souci des auteurs de fixer un prix valable, modéré, par contre, la Commission estime qu'un tel amendement heurte les principes fondamentaux du droit.

Pour qu'il y ait vente, il faut un accord entre vendeur et acheteur, notamment sur le prix : un propriétaire peut être intentionné de vendre à tel prix, mais ne le serait plus si le prix déterminé par le receveur de l'enregistrement ultérieur était inférieur.

En une telle matière, les parties bénéficient traditionnellement de la protection du pouvoir judiciaire et celui-ci ne peut être remplacé par un agent de l'administration.

Le représentant du Secrétaire d'Etat à l'Economie régionale flamande souligne le danger de cet amendement lorsque le terrain vendu est grevé d'hypothèques.

Le représentant du Ministre des Finances déclare que l'administration ne souhaite pas se voir octroyer une telle mission : le receveur de l'enregistrement pourrait se considérer comme lié pour l'avenir par sa propre estimation.

La Commission de la Justice propose donc le rejet de l'amendement de MM. Donnay et Bailly.

Le présent avis a été approuvé à l'unanimité des 16 membres présents.

Le Rapporteur,
P. de STEXHE.

Le Président,
M.-A. PIERSON.