

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 19 JUILLET 1927

Rapport de la Commission de l'Agriculture, chargée de l'examen du Projet de Loi sur la location des biens ruraux de l'Etat et des Administrations publiques.

(Voir les n°s 108 (session extraordinaire de 1925), 429 (1925-1926), 86, 162 et les feuillets d'amendements I à XXII et de I à X (1926-1927) de la Chambre des Représentants, ainsi que les Annales parlementaires de cette Assemblée, séances des 17, 18, 24, 25 novembre 1926; 12, 13, 20, 26, 27, 28 janvier; 2, 3, 9 février; 26, 27, 28 avril; 4 et 5 mai 1927 et le n° 113 du Sénat.)

Présents : MM. le baron RUZETTE, président; BEAUDUIN, BEOSIER, CLESSE, DE COCK DE RAMEYEN, le baron DE STEENHAULT DE WAERBEECK, le baron D'HUART, DIRIKEN, HÉNAULT, LEURQUIN, LION, MULLIE, VANDE MOORTELE, VAN VLAENDEREN, le baron VAN ZUYLEN et LIMAGE, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Le Projet de Loi qui nous est soumis se rattache d'une façon tout intime au projet de loi sur le bail à ferme; il n'en est, d'ailleurs, que le complément et le corollaire.

Toutefois, la location des biens ruraux des administrations publiques relevant du droit administratif, n'a pu trouver place dans le projet de loi portant révision des articles du Code civil relatifs au bail à ferme et la Chambre s'est trouvée devant l'obligation de présenter un projet spécial.

Celui-ci fut examiné par la Chambre et adopté par elle par 80 voix contre 25 et 15 abstentions.

L'idée dominante du projet consiste à supprimer la location publique, à la remplacer par la soumission sous pli cacheté et à faciliter le renouvellement du bail en accordant certains privilèges à l'occupant.

Les administrations publiques constituent une catégorie de propriétaires

terriens, d'une nature toute spéciale. Elles ont pour mission délicate assurément, de gérer les biens de mineurs, de sauvegarder les intérêts qui leur sont confiés, sans pour cela que l'accomplissement de leur devoir leur commande de sacrifier l'intérêt général au profit d'un intérêt spécial quelque précieux et sacré qu'il soit. C'est en s'inspirant de ces considérations, et tenant compte de l'importance résultant de part et d'autre de la location des biens ruraux appartenant aux administrations, que le projet de loi détermine les droits respectifs de chacune des parties contractantes.

* * *

Sous le régime actuel, l'Etat, les provinces, les communes et, en règle générale, les établissements publics doivent à l'occasion du renouvellement des baux de leurs biens ruraux procéder à la location de ceux-ci par adjudication publique. L'expérience a démontré, et ceci est confirmé par des faits récents, que si, d'une part, cette

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 19 JULI 1927.

Verslag uit naam der Commissie voor Landbouw, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp betreffende de verhuring van landeigendommen toebehoorende aan den Staat en aan de Openbare Besturen.

(Zie de n^{rs} 108 (buitengewone zitting 1925) 429 (1925-1926), 86, 162 en de amendementen I tot XXII en I tot X (1926-1927) van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, alsook de Handelingen, vergaderingen van 17, 18, 24, 25 November 1926; 12, 13, 20, 26, 27, 28 Januari; 2, 3, 9 Februari; 26, 27, 28 April; 4 en 5 Mei 1927 en n^o 113 van den Senaat.)

Aanwezig : De heeren Baron RUZETTE, voorzitter; BEAUDUIN, BEOSIER, CLESSE, DE COCK DE RAMEYEN, Baron DE STEENHAULT DE WAERBEECK, Baron d'HUART, DIRIKEN, HÉNAULT, LEURQUIN, LION, MULLIE, VANDE MOORTELE, VAN VLAENDEREN, Baron VAN ZUYLEN en LIMAGE, verslaggever.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Het ons voorgelegde wetsontwerp houdt innig verband met het wetsontwerp betreffende de landpacht, waarvan het trouwens slechts de aanvulling en het gevolg is.

Nochtans heeft de verhuring der landeigendommen van de openbare besturen, die valt onder het administratief recht, geen plaats kunnen vinden in het wetsontwerp houdende herziening van de artikelen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de landpacht, en de Kamer zag zich verplicht een afzonderlijk ontwerp in te dienen.

Hetzelve werd door de Kamer onderzocht en door haar goedgekeurd met 80 tegen 25 stemmen en 15 onthoudingen.

De leidende gedachte van het ontwerp bestaat hierin dat de openbare verhuring wordt afgeschaft, vervangen door de inschrijving onder verzegelden

omslag en dat de hernieuwing der pacht wordt vergemakkelijkt door het verleen van sommige voorrechten aan den pachter.

De openbare besturen zijn een reeks grondeigenaars van een gansch bijzonder aard. Zij zijn belast met de stellig kiesche opdracht de goederen der minderjarigen te beheeren, de hun toevertrouwde belangen te behartigen, zonder dat daarom het volbrengen van hun plicht hun gebiedt het algemeen belang prijs te geven voor een privaat belang, hoe eerbiedwaardig en heilig het ook zij. Uitgaande van deze beschouwingen en rekening houdend met het belang dat de verhuring van landeigendommen toebehoorende aan de besturen voor beide partijen heeft, bepaalt het ontwerp de onderscheiden rechten van ieder der verdragsluitende partijen onder het huidig stelsel.

* * *

De Staat, de provinciën, de gemeenten en in het algemeen de openbare inrichtingen moeten, bij de hernieuwing der pachten hunner landeigendommen, overgaan tot de verhuring derzelve bij openbare aanbesteding. De ervaring heeft bewezen, en dit wordt door onlangs gebeurde feiten gestaafd, dat indien van den eenen kant deze verplichting gesteund is op de noodzakelijkheid de aan deze besturen toevertrouwde belangen te vrijwaren, zij van den anderen kant zoowel voor den eigenaar als voor den huurder dusdanig ernstige bezwaren oplevert dat de wetgever heeft geoordeeld dat het zijn plicht was dezelve te verhelpen met een wetsontwerp in te dienen, waarbij dit stelsel van verhuring wordt gewijzigd.

De economische toestand der landbouwers wettigt zulks ten volle. De verstoring van evenwicht, teweeggebracht door het feit dat het aanbod niet bij machte is te voldoen aan al de eischen der vraag, geeft onvermijdelijk bij de landbouwers, bij iedere hernieuwing van pacht, aanleiding tot eene buitensporige en overdreven mededinging, die soms tot het uiterste wordt gedreven niet alleen door de noodwendigheden maar ook nog door nijd, wrok of wraak, die alsdan gelegenheid vinden om teugelloos te worden botgevierd. Het gelijktijdig ingrijpen van al deze gegevens brengt jammer genoeg maar al te vaak den uitslag teweeg dat door de aanbesteding de pachtprizen worden opgedreven tot een bedrag dat klaarblijkelijk hooger is dan het bedrag van een redelijken pachtprijs. Deze overdreven pachtprizen zijn niet alleen een gevaar voor hem die op vrijwillige doch onvoorzichtige wijze deze buitensporige lasten op zijn schouders laadt, doch bovendien, omdat zij een valsch gedacht geven van de huurwaarde der gronden, hebben zij soms door naburige eigenaars eischen doen stellen die, indien zij, bij vergelijking, in hunne oogen misschien gewettigd zijn, niettemin op gebied van pacht aanleiding geven tot een abnor-

malen en gevaarlijken toestand, waarvan de gevolgen een zeer ernstigen weerslag kunnen hebben op de algemeene economie van den landbouw en bijgevolg van het land.

Talrijke leden der Commissie oordeelen dat een schriftelijke inschrijving veeleer de uitdrukking is van een aanbod dat beter is ingestudeerd, grondiger overlegd, in gemoedsrust opgemaakt en in elk geval uitgaat van een geest die onttrokken is aan de atmosfeer van koortsachtige gejaagdheid die gewoonlijk heerscht op de zittingen van openbare aanbestedingen, waar men vaak meer drift dan verstand ontmoet.

Het is trouwens niet van belang ontbloom in herinnering te brengen dat onder de besluiten, opgemaakt door de Nationale Commissie voor de verbetering der landbouwvoortbrengst, welke Commissie werd aangesteld door Baron Ruzette, toenmaligen Minister van Landbouw, insgelijks de wensch voorkomt de openbare aanbesteding te zien afschaffen voor de landeigendommen toebehoorende aan de openbare besturen. Het ons voorgelegde wetsontwerp beoogt niet alleen de afschaffing der openbare aanbesteding, maar in geval de pachter aan zijn verplichtingen zou hebben voldaan, worden de besturen gemachtigd met dezen laatste in der minne te onderhandelen en hem bovendien een recht van voorkeur te verleenen, hetgeen een zeer kostbaar voordeel is, daar aldus de onderhandelingen bij den vervaltermijn der pacht worden begunstigd en vergemakkelijkt.

De verplichting, die thans de openbare besturen ertoe noopt bij het verstrijken der pacht over te gaan tot de verhuring hunner goederen door middel van openbare aanbesteding, berooft den pachter van alle veiligheid en ontnemt hem alle mogelijkheid op economisch gebied de bebouwingen bij voorraad te doen die onontbeerlijk zijn voor eene intensieve bebouwing, en voor de verbeteringen van den grond, en aldus worden de factoren, die onmisbaar zijn voor eene

normale voortbrengst, verlamd. Onder dit opzicht beschouwd, kan de afschaffing van aanbesteding, waardoor de pachter wordt onttrokken aan de wisselvalligheden der aanbesteding, bij dezen laatste slechts een grooter vertrouwen verwekken en hem ruimere veiligheid en een beteren waarborg verzekeren dat de vrucht van zijn arbeid niet tegen hem zal worden uitgespeeld en geen bron van mededinging zal worden, die even willekeurig als oneerlijk is vanwege niet al tenauwgezette mededingers.

Op eerste zicht doet deze wederverhuring in der minne, die in het ontwerp wordt voorzien, bij sommigen de gedachte rijzen dat er zich dank zij dezen maatregel misbruiken zouden kunnen voordoen. Eenparig was de Commissie de meening toegedaan dat het toezicht door de hoogere openbare besturen uitgeoefend een voldoende waarborg is om de machtsmisbruiken, die men zou pogen te begaan, te voorkomen of te beteugelen.

* * *

De meerderheid der Commissie heeft geoordeeld dat het den tekst van het door de Kamer overgemaakte wetsontwerp aan klaarheid en nauwkeurigheid mangelde. Deze meerderheid zou wenschen dezen tekst te zien wijzigen door eenige nauwer bepaalde ophelderingen. Zij verlangt, bij voorbeeld, dat de wetgever uitdrukkelijker en meer in overeenstemming met zijn opvattingen doe blijken van zijn vasten wil de hernieuwing der pachten van landeigendommen te begunstigen ten voordeele van den pachter en zijn gezin. Haar inziens zou de aanbesteding aan den meest biedende de uitzondering worden, daar de hernieuwing de regel moet zijn. Overeenkomstig dezen wensch heeft zij geoordeeld den door de Kamer overgemaakten tekst te moeten wijzigen en een nieuw ontwerp te moeten indienen (zie bijlage). Zoo dit ontwerp niets wijzigt aan de beginselen, doet het nochtans duidelijker den wil uitschijnen dat de openbare

besturen — telkens de toestand blijft strooken met de vrijwaring der hun toevertrouwde belangen — zouden trachten de pacht te hernieuwen ten voordeele van den pachter die bevonden wordt dergelijke gunst te verdienen. Het is steeds in overeenstemming met deze gedachte dat het eerste artikel van het ontwerp der Commissie zich uitsluitend bezighoudt met de vernieuwing der pacht. De interpretatie van dit artikel sluit allen twijfel uit : de hernieuwing der pacht wordt beschouwd als de algemeene regel en er dient slechts van afgeweken in bijzondere en wel bepaalde gevallen.

Krachtens de bepalingen van het eerste artikel, zou de pacht, hernieuwd krachtens stilzwijgende wederinhuring, gelden voor een termijn van denzelfden duur als dien van de vorige pacht. De pacht zou slechts vervallen in de volgende gevallen :

1^o Wanneer de pachter aan zijn verplichtingen niet zou hebben voldaan, en dan nog zou deze vervallenverklaring dienen goedgekeurd door de hoogere overheid;

2^o Wanneer de pachter de vernieuwing der pacht niet wenscht te bekomen; in dit geval zou hij zich dienen te gedragen naar artikel 1775 van het Burgerlijk Wetboek (Opzegging);

3^o Wanneer het verpachtende bestuur de bedingen of voorwaarden van de pacht bij den vervaltermijn wenscht te wijzigen.

In dit laatste geval zou de wet aan den pachter het recht van voorkeur verzekeren met hem toe te laten in der minne te onderhandelen met het verpachtende bestuur, en zelfs bij gemis van overeenstemming met hem toe te laten de vernieuwing van zijn pacht te bekomen tegen de voorwaarden der hoogste inschrijving. Hij zou dit voordeel slechts verliezen bijaldien het bedrag dezer laatste inschrijving 10 t. h. hooger is dan de pachtprijs hem bij minnelijke schikking voorgesteld. Deze laatste be-

paling werd noodig geacht door de Commissie. Daar zij wenscht de belangen der besturen te vrijwaren, heeft zij geoordeeld dat eene voorkeur zonder voorbehoud zou kunnen van aard zijn derden-liefhebbers te verwijderen.

Met het doel insgelijks de rechten en belangen der openbare besturen te vrijwaren, werd er voorzien dat deze laatste, bij het verstrijken eener pacht, aan den verhuurden eigendom geheel of gedeeltelijk een andere bestemming zouden kunnen geven. Aldus zouden zij van den landeigendom geheel of gedeeltelijk bouwgrond kunnen maken, gronden voor industrieel gebruik of zelfs perceelen bestemd voor kleinen akkerbouw, voor het « Werk van den Akker », enz.

In geval van gedeeltelijke verandering, zou de pachter zijn recht van voorkeur behouden over het niet-bebouwde deel.

Een lid heeft doen opmerken dat het feit de akten eerst ter goedkeuring voor te leggen aan de hoogere overheid en ze daarna te verlijden, strijdig is met de beginselen van het administratief recht. De Commissie heeft geoordeeld dat de noodzakelijkheid dezer handelwijze het invoeren dezer nieuwigheid wettigde.

Artikel 2 van het nieuwe ontwerp slaat op het verpachten der niet-verhuurde eigendommen. Het beoogt de afschaffing der openbare aanbesteding

en maakt de inschrijving onder verzegelden omslag verplichtend.

Buiten de verpachting in deze wet bedoeld, stelt de Commissie de openbare besturen gelijk met de overige landeigenaars. Evenals voor deze laatsten het geval is, zullen de te sluiten pacht-overeenkomsten onder de toepassing der wet op de landpacht vallen.

Krachtens de nieuwe wetgeving, worden de rechten van de raden der openbare besturen merklijk uitgebreid. Deze nieuwe toestand zal hun toelaten, evenals aan de gewone eigenaars, in een geest van rechtvaardigheid en billijkheid, de hun toevertrouwde belangen op één lijn te stellen met die hunner pachters. Deze zullen aldus worden bevrijd van de obsessie der openbare aanbesteding en zullen aldus ruim voordeel halen uit een nieuwen maatschappelijken toestand. Deze gelukkige nieuwigheid zal, naar wij hopen, aanleiding geven tot eene merklijke vermeerdering der landbouwvoortbrengst en derhalve een heilzamen invloed uitoefenen op 's lands algemeene economie.

Dit verslag werd door de aanwezige leden uwer Commissie eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
G. LIMAGE.

De Voorzitter,
Baron RUZETTE.

Vragen door de Commissie voor Landbouw van den Senaat gesteld.

Verhuring der landeigendommen van den Staat en van de Openbare Besturen.

EERSTE VRAAG.

Kan een pachter, die oordeelt dat er willekeurig werd bevonden dat hij aan zijn verplichtingen niet heeft voldaan

en die uit dien hoofde wordt beroofd van het recht bij minnelijke schikking een nieuwe pacht aan te gaan alsmede van het recht van voorkeur, een burgerlijk rechtsgeding inspannen tegen de

overheid die hij ervan zou verdenken hem ten onrechte in zijn belangen te hebben geschaad ?

ANTWOORD.

Het Bestuur is niet bevoegd om advies uit te brengen aangaande geschillen betreffende burgerlijke rechten. Krachtens artikel 92 der Belgische Grondwet, behoorren deze twistgedingen uitsluitend tot de kennisneming van de rechtbanken. Deze dienen uitspraak te doen over de ontvankelijkheid der in hooger- vermelde voorwaarden ingespannen rechtsgedingen.

TWEEDE VRAAG.

Heeft een pachter, wien het openbaar bestuur heeft beteekend dat het niet meer het inzicht heeft hem zijn goed andermaal in pacht te geven, het recht zijn inschrijving te sturen voor eene openbare aanbesteding ?

ANTWOORD.

Het behoort aan de overheden, die krachtens de wet belast zijn met de goedkeuring der aanbestedingen, uitspraak te dien over de geldigheid der ingezonden inschrijvingen.

DERDE VRAAG.

Slaat dit wetsontwerp insgelijks op de verpachting der jacht ?

ANTWOORD.

Dit ontwerp werd gelicht uit een algemeen ontwerp betreffende de landpacht. Anderdeels blijkt duidelijk uit den tekst dat het hier de verhuring geldt der landeigendommen toebehoorende aan de openbare besturen.

De verpachting der jacht is blijkbaar niet de verhuring van een landeigendom en valt derhalve buiten het ontwerp.