

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8e juni 1972 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade", heeft de 6e juli 1972 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 juin 1972, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gros gibier", a donné le 6 juillet 1972 l'avis suivant :

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vraagt het advies van de afdeling wetgeving betreffende een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade (Besch. Kamer 1971-1972, 247/1).

In zijn brief van 7 juni 11. schrijft de heer voorzitter : "Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que lors du débat sur la prise en considération de cette proposition de loi, des membres ont émis l'opinion que le législateur national serait dessaisi de la matière visée au profit des Conseils culturels.

C'est évidemment sur ce point précis que l'avis du Conseil d'Etat devra surtout porter".

Uit het beknopt verslag van de vergadering van 30 mei 1972 blijkt dat naar aanleiding van de inoverweging-neming van evengenoemd voorstel, volksvertegenwoordiger J.M. DEHOUSSE verklaarde dat dit voorstel "namelijk betrekking heeft op door grof wild aangerichte schade, bijgevolg ook op het jachtwezen en, bijgevolg op sport en ontspanning, welke aangelegenheden onder de bevoegdheid van de Cultuurraden vallen".

*

* *

Artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap vermeldt onder de culturele aangelegenheden waarvoor de Cultuurraden bevoegd zijn :

.../...

- 9° lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens;
- 10° vrijetijdsbesteding en toerisme.

De wordingsgeschiedenis van deze bepalingen kan worden samengevat als volgt.

In het voorstel van tekst voor een artikel 3bis van de Grondwet dat de Senaatscommissie voor de grondwetsherziening op 17 juli 1969 in eerste lezing goedkeurde, werden de culturele aangelegenheden opgesomd (Besch. Sen. 1969-1970, nr. 402, blz. 56-57). Onder deze aangelegenheden was de sport niet vermeld.

Uit het verslag van senator E. VAN BOGAERT blijkt evenwel dat de sport begrepen was onder de rubriek "vrijetijdsbesteding" die voorkwam in de tekst voorgesteld voor artikel 3bis. Het verslag luidt dienaangaande :

"De 9e materie is "de vrijetijdsbesteding". Naar de door de Minister verstrekte uitleg heeft dit betrekking op de volksontwikkeling, de lichamelijke opvoeding, de sport, het openluchtlevens, het toerisme. Ook de beroepssport is daaronder begrepen.

Dit voorstel wordt goedgekeurd met 12 stemmen bij 5 onthoudingen" (Besch. Sen. 1969-1970, nr. 402, blz. 28).

Na de Regeringsmededeling van 18 februari 1970 stelde de Regering, hierin gevolgd door de senaatscommissie, voor de culturele aangelegenheden niet in de Grondwet op te sommen, doch de vaststelling ervan over te laten aan de wetgever die hierover met een bijzondere meerderheid zou hebben te beslissen (Besch. Sen. 1969-1970, nr. 402, blz. 68). Dit geschiedde bij de bovengenoemde wet van 21 juli 1971.

.../...

In deze wet maken de materies die volgens het verslag van senator VAN BOGAERT begrepen waren onder "vrijetijdsbesteding", het voorwerp van afzonderlijke rubrieken uit. De sport wordt uitdrukkelijk vermeld onder de culturele aangelegenheden.

Het is dus van belang de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 na te gaan.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat de Regering op 11 mei 1971 bij de Senaat indiende, leest men : "De Regering diende tussen twee formules een keuze te doen : een gedetailleerde opsomming van de culturele aangelegenheden of de opgave van algemene rubrieken ... De tweede formule die noodzakelijkerwijze een zekere interpretatie onderstelt vertoont meer soepelheid ... De Regering heeft aan de tweede formule haar voorkeur gegeven.

De aanduidingen in de hiernavolgende toelichting bij elk van de in artikel 2 vermelde culturele aangelegenheden zijn dan ook louter exemplatief.

...

9° "Lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens" omvat zowel de beroepssport als de sport voor liefhebbers, terwijl hiervan is uitgesloten de reglementering van weddenschappen, sportuitslagen, bokswedstrijden en dopingpraktijk; tot het openluchtlevens behoren camping en caravanning" (Besch. Sen. 1970-1971, nr. 400, blz. 6).

.../...

Het verslag van senator VAN BOGAERT drukt zich uit als volgt : "Het 9° vermeldt lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens ... Door een ander lid wordt daarop voorgesteld de omschrijving der bevoegdheid aan het 9° toe te voegen, die ook werd aangenomen bij het 7°, dit wil zeggen dat het 9° geen betrekking heeft op straf-, sociale en burgerlijke wetgeving, zoals reglementeringen van weddenschap, sportuitslagen, doping, sociale zekerheid. Het 9° wordt daarop ook eenparig aangenomen" (Besch. Sen. 1970-71, nr. 497, blz. 5).

In de Kamer werd verslag uitgebracht door de heer WIGNY. Verslaggever vermeldt de inleidende uiteenzetting van de Minister van Communautaire Betrekkingen. Deze verklaarde namelijk : "Bij de bespreking in de Senaatscommissie is een lange discussie ontstaan. Bij sommige van de vermelde culturele aangelegenheden stelde men vast dat de nationale wetgever bevoegd moest blijven voor aspecten die bijvoorbeeld tot de sociale wetgeving, de burgerlijke wetgeving of de strafwetgeving behoren. Zulke nuancering die verschilt van materie tot materie, leek echter niet in een algemene bepaling te kunnen worden geformuleerd.

Daarom werd voorgesteld in het verslag aan de commissie de nodige nuances aan te brengen, zodat zulks als een leidraad zou kunnen dienen voor de toekomst" (Besch. Kamer 1970-71, 1053/4, blz. 3).

*

*

*

.../...

Uit de parlementaire voorbereiding - die zoals daaraan even werd gezegd als een leidraad bij de interpretatie van artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 dient te worden beschouwd (zie ook P. WIGNY, La troisième revision de la Constitution, 1972, blz. 143) - blijkt dat de bevoegdheid ratione materiae van de Cultuurraden zich niet uitstrekt tot wat men heeft genoemd de "niet-culturele aspecten" van een materie. De voorbeelden die in de loop van de parlementaire voorbereiding werden geciteerd laten uitschijnen dat door niet-culturele aspecten bedoeld worden die aspecten van een materie welke aan het wezen zelf van de culturele activiteit vreemd zijn.

Het jeugdbeleid, bij voorbeeld, behoort volgens artikel 2, 7°, van de wet van 21 juli 1971 tot de culturele aangelegenheden. Door jeugdbeleid wordt bedoeld de opvoeding van de jeugd vanuit een socio-cultureel standpunt gezien.

Jeugdbeleid impliceert echter niet wat men aanduidt met de term jeugdbescherming, welke thans onder meer het onderwerp is van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd; het impliceert ook niet wat in het familierecht betreffende de jeugd voorkomt (minderjarigheid, rechtsbekwaamheid, adoptie, enz.), noch wat in het sociaal recht specifiek betrekking heeft op de jeugd (arbeidsbescherming, arbeidsrust, enz.).

Op het gebied van de sport kunnen zich eveneens niet-culturele aspecten voordoen. Zij kunnen, zoals inzake jeugdbeleid, verschillende takken van het recht bestrijken. Men kan hier bijvoorbeeld de fiscale aspecten vermelden, zoals de taksen op weddenschappen, voetbalpronostics, enz. Dit zijn aspecten die vreemd zijn aan de sportbeoefening als dusdanig, als culturele manifestatie.

Het voorstel van wet op 5 mei 1972 ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers door de heren MICHEL en consorten strekt tot de wijziging van de wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade. In de toelichting wordt betoogd dat bij de toepassing van de evengenoemde wet moeilijkheden zijn gerezen.

De wet van 14 juli 1961 heeft namelijk de algemene beginselen inzake schuld en bewijs grondig gewijzigd : zij voert een vermoeden "juris et de jure" in ten laste van de houder van het jachtrecht op het bosperceel vanwaar het wild dat de schade aanricht, herkomstig is.

Volgens de toelichting is uit de toepassing van deze wet gebleken dat de procedure traag en ingewikkeld is, dat het aandeel in de aansprakelijkheid niet anders dan ex aequo et bono kan vastgesteld worden, en dat sommige rechtspraak een deel van de aansprakelijkheid ten laste legt van de landbouwer die in de nabijheid van bossen heeft gezaaid.

Het voorstel wil deze moeilijkheden verhelpen en richt per provincie een algemene vereniging op van bossen bejagende jagers, welke met rechtspersoonlijkheid is bekleed, en waarvan de kas gestijfd wordt door verplichte bijdragen van de leden. Zoals de toelichting het uitdrukt, is het een soort collectieve verzekering.

De landbouwer die schade lijdt bezit een rechtstreekse vordering tegen de vereniging. Deze laatste treedt in de rechten welke de op vergoeding gerechtigde persoon bezit ten opzichte van derden die op andere gronden aansprakelijk zijn voor de schade.

.../...

Het voorstel heeft dus als enig doel de regeling van het herstel van de schade aangericht door grof wild.

De vergoeding van de schade welke door een sport- of andere culturele activiteit wordt aangericht, is een aangelegenheid die behoort tot het burgerlijk recht. De regeling ervan behoort niet tot het wezen zelf van de culturele activiteit en kan evenmin worden beschouwd als een noodzakelijk middel om ze uit te oefenen. De schade is slechts een niet-gewild gevolg van culturele activiteiten. De regeling die in het voorstel vervat is behoort bijgevolg niet tot de bevoegdheid van de Cultuurraad.

Onderzoek van de tekst.

De idee een fonds tot vergoeding van de schade aangericht door grof wild, of ten minste door sommige diersoorten, op te richten is niet nieuw. Verschillende pogingen in die zin werden in het verleden gedaan: regeringsontwerp van 16 mei 1930 (Kamer, zitting 1929-30, nr. 251), strekkende onder meer tot instelling van een "Gemeenschappelijke Kas voor de herstelling der schade, door de everzwijnen veroorzaakt"; wetsvoorstel van de heer P. DIJON d.d. 23 juni 1939 strekkende tot het invoeren van een Gemene Kas, gestijfd door de bijdragen van de eigenaars van op de rechteroever van Maas en Samber gelegen bossen, en gelast de schade te vergoeden, aangericht door grof wild (Kamer, Buitengewone zitting, 1939, nr. 156); wetsvoorstel van de heer J. DISCRY d.d. 19 mei 1953 (Kamer, zitting 1952-53, nr. 413) en 30 januari 1958 (Kamer, zitting 1957-58, nr. 848), tot invoering van een "Gemeenschappelijke Kas voor de herstelling van de schade, aangericht door grof wild", gestijfd door de bijdragen van al de eigenaars van bossen. De bespreking van dit laatste voorstel in de commissie van de landbouw

heeft aanleiding gegeven tot discussies, die door de heer DISCRY als volgt werden samengevat : "Het voorstel had hoofdzakelijk de oprichting ten doel van een kas die de schade zou betalen door grof wild aangericht, deze kas zou gestijfd worden door de opbrengst van een recht ten laste van de eigenaars van de bossen.

Sedert de indiening ervan gaf het voorstel aanleiding tot velerlei discussies. Het stuitte op het verzet van de eigenaars van de bossen en van de jagers, die hier-
tegen verscheidene bezwaren hebben doen gelden.

Uit de verschillende gedachtenwisselingen die de ondertekenaars van dit wetsvoorstel met de betrokken kringen hebben gehad, blijkt dat de enen en de anderen de voorkeur zouden geven aan de inschrijving in de wet van een vermoeden van schuld in hoofde van de houder van het jachtrecht of, bij ontstentenis van deze, van de eigenaar van het bos.

Dit is gewis de eenvoudigste formule, zodat ondergetekenden ze graag bijtreden" (Besch. Kamer 1959-60, nr. 420/1).

Hierom heeft volksvertegenwoordiger J. DISCRY op 4 februari 1960 een nieuw voorstel ingediend (Kamer, 1959-60, nr. 420) dat na door de commissie te zijn geamendeerd, de wet van 14 juli 1961 is geworden.

Deze wet voert een vermoeden juris et de jure in tegen de houder van het jachtrecht op het bosperceel waaruit het wild gekomen is.

Op 10 december 1968 werd bij de Kamer een wetsvoorstel ingediend door de heren J. MICHEL, L. REMACLE, P. MEYERS en consorten om de wet van 1961 te wijzigen

.../...

(Besch. Kamer 1968-69, nr. 198/1). De wijziging had tot doel een vereniging van bossen bejagende jagers op te richten per provincie. Verschillende bezwaren werden tegen de wet van 1961 naar voren gebracht : traagheid van de procedure, onmogelijkheid het aandeel in de aansprakelijkheid op een andere wijze dan ex aequo et bono vast te stellen. Bovendien verwijt men sommige rechtspraak een deel van de schade ten laste te leggen van de landbouwer die in de nabijheid van een bos heeft gezaaid. Dit voorstel dat ingevolge de ontbinding van de Kamers in september 1971 is vervallen, is op 23 mei 1972 opnieuw ingediend door de heren MICHEL, PLASMAN, MARKEY en consorten (Besch. Kamer 1971-72, nr. 247/1). Hierover wordt thans door de voorzitter van de Kamer om advies verzocht.

Bespreking van de artikelen.

Artikel 1.

1. Het voorstel richt per provincie een vereniging op, waarvan deel uitmaken alle houders van het jachtrecht op bossen en andere in lid 2 vermelde terreinen. Het voorstel richt een verplichte toetreding tot die vereniging, hetgeen bezwaarlijk schijnt overeen te brengen met de vrijheid van vereniging, door artikel 19 van de Grondwet voorzien. Het stelsel van de verplichte aansluiting bij een vereniging zou moeten vervangen worden door een bijdrageplicht in een Fonds, dat bijvoorbeeld zou kunnen genoemd worden "Provinciaal Fonds voor jachtschade". Weze opgemerkt dat de vroeger neergelegde ontwerpen of voorstellen enkel aan eigenaars van bossen de verplichting oplegden om bijdragen te storten in een Kas, gelast met het herstel van de wildschade.

.../...

Verder ziet men niet goed in, hoe in een vereniging met een zeer groot aantal leden - alle eigenaars van of houders van het jachtrecht op bossen, in een provincie gelegen - tot besluitvorming zal kunnen komen.

2. Artikel 1 van de wet van 14 juli 1961 richt de verantwoordelijkheid in van de houders van het jachtrecht op "bospercelen". Artikel 1 van het voorstel, tot het invoeren van een artikel 1bis in deze wet, is volgens lid 1 toepasselijk op de "bossen bejagende jagers", terwijl volgens lid 2 de vereniging bestaat uit de houders van het jachtrecht op "een bebost terrein, op braakgronden en draslanden". Dit is dus een uitbreiding tot nieuwe categorieën van houders van een jachtrecht. Is de gebruikte terminologie "bossen bejagende jagers" aangepast aan deze categorieën ?

3. De wet van 14 juli 1961 duidt de dieren aan waarvan de schade dient vergoed te worden volgens het stelsel der objectieve aansprakelijkheid. Het voorstel gebruikt de generieke benaming "grof wild". De wet van 1961 duidt eveneens de zaken aan waarvan de schade moet worden hersteld : het zijn de velden, vruchten en oogsten. Het voorstel maakt enkel gewag van "landbouwteelten". Hoewel het toepassingsgebied niet verschillend schijnt te zijn, zou nochtans de terminologie van het voorstel dienen aangepast te worden aan deze van de wet.

4. Er zijn provincies waar geen grof wild voorkomt. Zoals het voorstel is geformuleerd dient er in ieder provincie een vereniging te worden opgericht. Enkel bepaalt artikel 2bis dat de Koning "tijdelijk" een provincie kan vrijstellen.

.../...

5. Aan de verplichting tot bijdrage ontsnappen de houders van een jachtrecht die "hun gehele jachtgebied voldoende omheind hebben". Zij zijn niet bijdrageplichtig.

Wie oordeelt over de voldoende staat der omheining ? Dit schijnt de gouverneur te zijn, vermits deze de lijst van de leden opmaakt.

6. De jaarlijkse heffing van 10 t.h. wordt berekend op het bedrag der huur van het jachtrecht op bossen, braakgronden en draslanden. Wanneer het jachtrecht ook op andere gronden slaat en er slechts één huurprijs is bedongen, zal er een ventilatie moeten geschieden. Wie zal deze doen ? De gouverneur ? Het bestuur van de vereniging ? Dit zal in het koninklijk besluit bedoeld in artikel 3 moeten bepaald worden.

7. Volgens lid 4 wordt het Fonds gestijfd door een jaarlijkse heffing, eenvormig vastgesteld op 10 t.h. van het bedrag der huur van het jachtrecht. Voor de provincies waar weinig schade door grof wild wordt aangericht zal die heffing te hoog zijn; voor de provincies waar er veel grof wild is, mogelijk te laag. Hoe zullen de inkomsten van ieder provinciaal Fonds aan de uitgaven worden aangepast ? Zal er mogelijkheid bestaan om, indien een provinciaal Fonds niet over voldoende middelen beschikt, het telkens te doen aanvullen door de andere Fondsen ? Blijkbaar niet. Dan rijst het probleem van het eventueel overschot of tekort.

De toepassing van een eenvormig percentage van 10 t.h. voor de verschillende provincies waar een provinciaal Fonds zal ingericht worden, blijkt niet geraden. Weze opgemerkt dat het verslag van de Senaatscommissie voorafgaande aan de wet van 14 juli 1961 als bezwaar tegen het invoeren

.../...

van een vergoedingskas vermeldt, dat grof wild slechts in bepaalde streken voorkomt en dat het bijgevolg onrechtvaardig zou zijn een bijdrage te eisen van de eigenaars van bossen in andere streken (Besch. Sen.Buiteng. zitting 1961,nr.67). Men kan zich zelfs afvragen of de bijdrage niet verschillend zal moeten zijn per delen van provincie.

De wet zou een minimum-en een maximumbijdrage kunnen voorzien. Daartussen zou de Koning de bijdragen voor de verschillende provincies kunnen bepalen. Ofwel zou ieder Fonds jaarlijks de bijdrage bepalen, en deze zou dan door de Koning worden goedgekeurd. Indien zich een tekort voordoet, zou de Koning een bijkomende bijdrage kunnen opleggen. Indien er een overschot is, zou dit terugbetaald worden of zou voor het volgend jaar de bijdrage verminderd worden.

8. Er is een discordantie tussen de Franse tekst : " les titulaires de chasses privées", dit wil zeggen de personen die jagen op jachtgebieden die aan particulieren toebehoren, en de Nederlandse tekst "degenen die eigen gronden bejagen".

9. De jaarlijkse heffing ten laste van hen die eigen gronden bejagen wordt bepaald op "ten minste" die van "het gemiddelde dat door de houders van domaniale jachten per hectare betaald wordt". Wat wordt juist bedoeld door "het gemiddelde" ?

Indien een jachtterrein verhuurd wordt tussen particulieren tegen een prijs hoger dan dit gemiddelde, rijst de vraag welke de basis van de heffing moet zijn. Het werkelijk betaald bedrag, zoals de tekst van het artikel laat veronderstellen ? Of de gemiddelde huur van de domaniale jachten, zoals men zou kunnen afleiden uit de toelichting op artikel 1 ("... stelt die bijdragen vast op het gemiddelde bedrag van het jachtrecht op de domeingoederen") ?

.../...

10. Er wordt niets bepaald over de wijze van inning van de bijdrage, indien de bijdrageplichtige niet vrijwillig betaalt. De eis zou dus voor de rechtbanken worden gebracht, met de hieraan verbonden kosten.

Artikel 2.

1. Dit artikel werpt de vraag op van de vorderingen van de benadeelde derde tegen het provinciaal Fonds en tegen de eigenaar van het bebost perceel (of de houder van het jachtrecht).

Zoals de tekst is gesteld, kan de vordering ingesteld worden niet alleen tegen het Fonds, doch ook tegen de bijdrageplichtige, in welk geval de "vereniging" in de zaak wordt geroepen. De vraag rijst of alsdan de jachthouder buiten zaak moet worden gesteld.

Past men de gewone regels in zake aansprakelijkheid toe, zou geen enkele grond daartoe voorhanden zijn. De toelichting op artikel 2 vermeldt echter dat de vereniging de "enige dienstige verdediger in de vergoedingsprocedure" wordt. Zij schijnt zodoende de jachthouder als schuldenaar uit te schakelen.

Dit artikel doet tevens de vraag rijzen van de verplichtingen van het provinciaal Fonds tegenover de benadeelde landbouwer indien de jachthouder zijn bijdrage niet heeft gestort. Moet het dan de vergoeding uitkeren? Zo ja, beschikt het over een regresrecht tegen de jachthouder? Voor het volledig gestort bedrag? Of enkel voor zijn bijdrage? Is de vrederechter bevoegd om betwistingen te beslechten tussen de jachthouder en het Fonds?

.../...

2. Het voorstel bepaalt dat "de vereniging ten laatste bij het bezoek ter plaatse, een werkelijk aanbod tot schadevergoeding" moet doen. In de Franse versie staat "fera offre réelle d'indemnisation". Wordt hierdoor bedoeld het aanbod van gereede betaling zoals dit is geregeld door artikel 1258 van het Burgerlijk Wetboek ? In dit geval zou het aanbod door een gerechtsdeurwaarder moeten geschieden.

Artikel 3.

Lid 2. Wat de verdelgingsklopjachten betreft, kan men zich afvragen of er geen gevaar bestaat dat een "vereniging" die in financiële moeilijkheden verkeert een verdelgingsklopjacht zou inrichten om aan geldmiddelen te geraken.

Verder rijst de vraag welk orgaan van de vereniging de beslissing zal nemen. Voor het ogenblik beschikken de Minister van Landbouw en de bestendige deputatie over het recht om deze klopjachten in te richten.

Lid 3. De wetgever zou een minimum aan richtlijnen moeten geven, wat betreft het te nemen koninklijk besluit.

Artikel 4.

Artikel 3, eerste lid, van de wet van 14 juli 1961 bepaalt : "De vordering moet ingesteld worden binnen zes maanden na de schade en, wat de landbouwteelten betreft, vóór het binnenhalen van de oogst".

Het voorstel brengt de verjaringstermijn van zes op twee maand.

.../...

Weze opgemerkt dat tijdens de besprekingen van de commissie van de landbouw de duur van zes maand het onderwerp had uitgemaakt van besprekingen (Verslag, 24 januari 1961, Kamer, zitting 1960-61, nr. 420, blz. 3 : "Aan artikel 3 wijdt de commissie haar bijzondere aandacht. Volgens het eerste lid moet de vordering binnen zes maanden na de schade worden ingesteld. Een lid acht deze termijn te lang. Deze opvatting wordt onder meer bestreden door de minister, die erop wijst dat deze termijn door de natuur zelf wordt opgelegd").

Artikel 5.

Dit artikel beoogt de schrapping van het tweede lid van artikel 3 van de wet van 14 juli 1961, luidend als volgt : "Zij (de vordering) kan ingesteld worden tegen de eigenaar der goederen, zo de houder van het jachtrecht zich niet heeft doen kennen, tenzij bedoelde eigenaar laatstgenoemde doet dagvaarden tot tussenkomst en tot vrijwaring". Volgens de toelichting "heeft deze bepaling geen zin meer, aangezien de griffier de vertegenwoordiger van de vereniging in het geding zal betrekken ten behoeve van de gedagvaarde eigenaar".

Het komt de Raad voor dat artikel 3, lid 2, van de wet van 14 juli 1961 wel moet behouden blijven. De landbouwer blijft er belang bij hebben over de mogelijkheid te beschikken om tegen de eigenaar der goederen een vordering in te stellen. Allereerst is het voor hem gemakkelijker de eigenaar voor de vrederechter te roepen dan het Fonds; anderzijds kan het gebeuren dat de jachthouder of de eigenaar zijn verplichtingen jegens het Fonds niet heeft vervuld; ten slotte zijn er eigenaars die niet verplicht zijn een bijdrage in het Fonds te storten.

.../...

Artikel 6.

Het voorstel voegt aan artikel 3 van de wet van 14 juli 1961 een bepaling toe betreffende de kosten van het geding. De rechter wordt ertoe verplicht de regel van de proportionaliteit toe te passen op basis van de gevraagde en de aangeboden schadevergoeding.

Er schijnt echter geen afdoende reden voorhanden om af te wijken van de regel van artikel 1017 van het Gerechtelijk Wetboek : de rechter vindt hierin het geschikte middel om de onredelijke houding van een pleiter te sanctioneren.

Le Président de la Chambre des Représentants demande l'avis de la section de législation sur un projet de loi modifiant la loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gros gibier (Doc. parl. Chambre 1971-1972, n° 247/1).

Dans sa lettre du 7 juin dernier, M. le Président écrit : "Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que lors du débat sur la prise en considération de cette proposition de loi, des membres ont émis l'opinion que le législateur national serait dessaisi de la matière visée au profit des Conseils culturels.

C'est évidemment sur ce point précis que l'avis du Conseil d'Etat devra surtout porter".

En séance du 30 mai 1972, à propos de la prise en considération de ladite proposition, M. le Représentant J.M.DEHOUSSE déclarait que "puisque'elle concerne les dégâts commis par le gros gibier, elle concerne manifestement aussi la chasse. Par conséquent, cette proposition touche au domaine du sport et des loisirs qui relève de la compétence des conseils culturels".

*

* *

L'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise mentionne parmi les matières culturelles pour lesquelles les conseils culturels sont compétents :

.../...

9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air;
10° les loisirs et le tourisme.

L'historique de ces dispositions peut se résumer comme suit.

Dans le projet de texte pour un article 3bis de la Constitution adopté le 17 juillet 1969 en première lecture par la Commission sénatoriale de revision de la Constitution, une énumération était donnée des matières culturelles (Doc. parl. Sénat 1969-1970, n° 402, p. 56-57).

Les sports n'étaient pas mentionnés au nombre de ces matières.

Du rapport du Sénateur E. VAN BOGAERT, il ressort toutefois que les sports étaient compris sous la rubrique "loisirs" qui, elle, figurait dans le texte proposé pour l'article 3bis. Le rapport dit à ce sujet :

"Le point 9 concerne "les loisirs". Le Ministre indique qu'il s'agit ici de l'éducation populaire, de l'éducation physique, des sports, de la vie en plein air, du tourisme. Ce point vise également le sport professionnel.

Le texte proposé est approuvé par 12 voix et 5 abstentions" (Doc. parl. Sénat 1969-1970, n° 402, p.28).

Postérieurement à la communication gouvernementale du 18 février 1970 le Gouvernement, suivi en cela par la Commission du Sénat, proposa de ne pas énumérer les matières culturelles dans la Constitution, mais de laisser la détermination de

celles-ci au législateur qui aurait à décider de ce point par une majorité spéciale (Doc. parl. Sénat, 1969-1970, n°402, p.68). Ce qui a fait l'objet de la loi déjà citée du 21 juillet 1971.

Dans cette loi, les matières qui étaient comprises suivant le rapport du Sénateur VAN BOGAERT sous le vocable "loisirs", font l'objet de rubriques distinctes. Les sports sont mentionnés expressément parmi les affaires culturelles.

Il importe donc de se référer aux travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971.

Dans l'exposé des motifs du projet que le Gouvernement a déposé au Sénat le 11 mai 1971, on lit : "Le Gouvernement devait opter entre deux formules, l'une consistant en l'énumération détaillée des matières culturelles, l'autre en l'énoncé de rubriques générales ... La seconde formule qui suppose nécessairement une certaine interprétation est plus souple ... Le choix du Gouvernement s'est porté sur la seconde formule.

Les précisions données pour chaque matière culturelle dans le commentaire qui suit n'ont dès lors qu'une valeur exemplative.

...

9° "L'éducation physique, sports et plein air" comprend tant le sport professionnel que les sports d'amateurs, à l'exclusion de la réglementation sur les paris, résultats sportifs, matches de boxe et la répression du dopage; le concept la vie en plein air comprend le camping et le caravanning" (Doc. parl. Sénat, 1970-1971, n°400, p.6).

.../...

Le rapport du Sénateur VAN BOGAERT s'exprime comme suit: "Le 9° vise l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ... Un autre commissaire encore propose alors de compléter le 9° par la délimitation de compétence déjà admise au 7°, à savoir que le 9° ne vise pas la législation pénale, sociale et civile, comme par exemple la réglementation des paris sur les résultats sportifs, le dopage, la sécurité sociale. Le 9° est également adopté à l'unanimité" (Doc. parl. Sénat 1970-1971, n°497, p.5).

A la Chambre, rapport a été fait par M.WIGNY. Le rapporteur cite l'exposé liminaire du Ministre des Relations communautaires, lequel déclarait notamment : "Lors de la discussion en Commission du Sénat, un long débat a eu lieu à ce sujet. Pour certaines des matières culturelles mentionnées, on a constaté que le législateur national devait demeurer compétent en ce qui concerne des aspects relevant, par exemple, de la législation sociale, de la législation civile ou de la législation pénale. Pareille nuance, qui varie d'une matière à l'autre, ne paraissait cependant pouvoir être formulée dans une disposition générale.

C'est la raison pour laquelle il a été proposé d'apporter les nuances voulues dans le rapport, si bien que l'on puisse y retrouver à l'avenir les indications souhaitées" (Doc. parl. 1970-1971, n° 1053/4, p.3).

*

* *

Des travaux préparatoires - qui, comme il vient d'être dit, doivent servir de guide pour l'interprétation de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 (voir aussi P.WIGNY, La troisième révision de la Constitution, 1972, p.143) -, il ressort que la

.../...

compétence *ratione materiae* des conseils culturels ne s'étend pas à ce que d'aucuns ont appelé les "aspects non culturels" d'une matière. Les exemples cités au cours des travaux préparatoires montrent que par aspects non culturels il faut entendre ceux des aspects d'une matière qui sont étrangers à l'essence même de l'activité culturelle.

La politique de la jeunesse, par exemple, relève suivant l'article 2, 7°, de la loi du 21 juillet 1971 des matières culturelles. La politique de la jeunesse doit s'entendre de l'éducation de la jeunesse d'un point de vue socio-culturel.

La politique de la jeunesse n'implique toutefois pas ce qu'on désigne par les termes protection de la jeunesse, matière qui fait actuellement l'objet, notamment, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et de la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse; elle n'implique pas non plus ce qui, dans le droit de la famille, concerne la jeunesse (minorité, capacité juridique, adoption, etc ...), ni ce qui, dans le droit social, a spécifiquement trait à la jeunesse (protection du travail, périodes de repos, etc...).

Dans le domaine du sport aussi, des aspects non culturels peuvent se concevoir, aspects susceptibles de couvrir, comme en matière de politique de la jeunesse, diverses branches du droit. On peut mentionner ici, par exemple, les aspects fiscaux, telles les taxes sur les paris, sur les pronostics de football, etc ... Ce sont là des aspects étrangers à la pratique du sport comme telle, comme manifestation culturelle.

*

*

*

.../...

La proposition de loi introduite auprès de la Chambre des Représentants le 5 mai 1972 par MM. MICHEL et consorts tend à modifier la loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gros gibier. Dans les développements , il est affirmé qu'à l'application de cette loi certaines difficultés se sont fait jour.

La loi du 14 juillet 1961 a, notamment, modifié profondément les principes généraux en matière de faute et de preuve: elle établit une présomption "juris et de jure" à la charge du titulaire du droit de chasse sur la parcelle boisée d'où provient le gibier auteur des dégâts.

L'application de cette loi a mis en lumière, ainsi est-il dit dans les développements, la lenteur et le caractère compliqué de la procédure ainsi que l'impossibilité d'établir la part des responsabilités autrement qu'en la déterminant ex aequo et bono, et révèle que certaine jurisprudence impute une part de la responsabilité au cultivateur qui a ses emblavements à proximité des forêts .

La proposition entend porter remède à ces difficultés et prévoit la constitution, par province, d'un syndicat général des chasseurs en forêt, doté de la personnalité civile et dont la caisse est alimentée par les cotisations obligatoires des membres . Il s'agit, en somme là, pour reprendre les termes des développements, d'une assurance collective.

Le cultivateur victime de dégâts dispose d'une action directe contre le syndicat. Celui-ci est subrogé dans les droits dont est titulaire le bénéficiaire de l'indemnité à l'égard des tiers responsables du dommage sur d'autres bases.

La proposition a donc uniquement pour objet de régler la réparation des dégâts causés par le gros gibier.

La réparation des dommages causés à l'occasion d'une activité sportive ou d'une autre activité culturelle est une matière qui ressortit au droit civil. Régler cette réparation ne participe pas de l'essence même de l'activité culturelle et ne saurait pas davantage être considéré comme un moyen nécessaire pour l'exercer. Le dommage n'est que la conséquence non voulue des activités culturelles. La réglementation prévue dans la proposition ne relève dès lors pas de la compétence du conseil culturel.

Examen du texte.

L'idée de constituer un fonds de réparation des dégâts causés par le gros gibier, ou par certaines espèces animales tout au moins, n'est pas neuve. Diverses tentatives en ce sens ont été entreprises dans le passé : projet du Gouvernement du 16 mai 1930 (Chambre, session 1929-1930, n°251), tendant notamment à la création d'une "Caisse commune pour la réparation des dommages causés par les sangliers"; proposition de loi de M. P. DIJON du 23 juin 1939 tendant à la création d'une caisse commune, alimentée par les cotisations des propriétaires de bois situés sur la rive droite de la Meuse et de la Sambre et chargée de réparer les dégâts causés par le gros gibier (Chambre, session extraordinaire, 1939, n°156); proposition de loi de M. J. DISCRY du 19 mai 1953 (Chambre, session 1952-1953, n°413) et 30 janvier 1958 (Chambre, session 1957-1958, n°848) prévoyant la création d'une "Caisse commune pour la réparation des dommages causés par le gros gibier", alimentée par les cotisations de tous les propriétaires de bois. L'examen de cette dernière proposition en commission de l'agriculture a donné lieu à des discussions que M. DISCRY

.../...

résumait comme suit : "La proposition visait essentiellement à la création d'une caisse destinée à payer les dégâts causés par le gros gibier, cette caisse étant alimentée par la perception d'un droit à charge des propriétaires des bois.

Depuis son dépôt, cette proposition a fait l'objet de discussions variées. Elle a été l'objet de l'opposition des propriétaires des bois et des chasseurs qui y ont fait diverses objections.

Des différents échanges de vues que les signataires de la présente proposition ont eus avec les milieux intéressés, il apparaît que les uns et les autres préféreraient l'inscription dans la loi d'une présomption de faute dans le chef du titulaire du droit de chasse ou à son défaut, du propriétaire du bois.

C'est évidemment la formule la plus simple et les signataires soussignés s'y rallient volontiers" (Doc. parl. Chambre 1959-1960, n°420/1).

En conséquence, M. le Représentant J. DISCRY a introduit le 4 février 1960 une nouvelle proposition (Chambre, 1959-1960, n° 420) qui, après avoir été amendée par la commission, est devenue la loi du 14 juillet 1961.

Cette loi établit une présomption juris et de jure de responsabilité dans le chef du titulaire du droit de chasse sur la parcelle boisée d'où provient le gibier.

Le 10 décembre 1968 MM. J. MICHEL, L. REMACLE, P. MEYERS et consorts ont introduit à la Chambre une proposition de loi ayant pour objet de modifier la loi de 1961 (Doc. parl. Chambre, 1968-1969, n° 198/1). La modification visait à la création par province, d'un syndicat de

chasseurs en forêt. Diverses objections étaient formulées contre la loi de 1961 : lenteur de la procédure, impossibilité d'établir la part des responsabilités autrement qu'en partage ex aequo et bono. Grief était en outre fait à certaine jurisprudence de laisser une partie des dégâts à la charge du cultivateur qui a procédé à des emblavements à proximité d'une forêt. Devenue caduque à la suite de la dissolution des Chambres en septembre 1971, cette proposition a été réintroduite le 23 mai 1972 par MM. MICHEL, PLASMAN, MARKEY et consorts (Doc. parl. Chambre 1971-1972, n°247/1). Avis sur celle-ci est à présent demandé par le Président de la Chambre.

Examen des articles.

Article 1er.

1. La proposition prévoit la constitution par province d'un syndicat dont font partie tous les titulaires du droit de chasse en forêt ou sur les terrains mentionnés à l'alinéa 2. Elle organise l'affiliation obligatoire à ce syndicat, ce qui ne paraît guère se concilier avec la liberté d'association garantie par l'article 19 de la Constitution. Le régime de l'affiliation obligatoire à un syndicat devrait être remplacé par l'obligation de cotiser à un Fonds qui pourrait s'appeler, par exemple, "Fonds provincial pour les dégâts de chasse". Il convient d'observer que les propositions et projets antérieurs n'imposaient qu'aux seuls propriétaires des bois l'obligation de verser une cotisation à une Caisse chargée de réparer les dégâts causés par le gibier.

.../...

On voit mal, d'autre part, comment au sein d'un syndicat comptant un très grand nombre de membres - tous les propriétaires de bois ou titulaires du droit de chasse dans les bois situés dans une province - on parviendra à prendre une décision.

2. L'article 1er de la loi du 14 juillet 1961 établit la responsabilité des titulaires du droit de chasse sur "des parcelles boisées". L'article 1er de la proposition, qui entend insérer dans la loi un article 1bis, est applicable, selon l'alinéa 1er, aux "chasseurs en forêt", tandis que suivant l'alinéa 2, le syndicat est composé des titulaires du droit de chasse sur "un terrain boisé, sur des friches ou des marais". C'est là une extension à de nouvelles catégories de titulaires d'un droit de chasse. La terminologie employée "chasseurs en forêt" est-elle appropriée à ces catégories ?

3. Alors que la loi du 14 juillet 1961 précise par quels animaux doivent être causés les dégâts donnant lieu à réparation suivant le système de la responsabilité objective, la proposition s'en tient à l'appellation générique "gros gibier". La loi de 1961 indique aussi les choses qui doivent avoir subi les dommages à réparer : ce sont les champs, les fruits et les récoltes. La proposition ne parle que de "cultures". Bien qu'il semble ne pas y avoir de différence dans le domaine de l'application, la terminologie de la proposition devrait toutefois être adaptée à celle de la loi.

4. Il y a des provinces où ne se rencontre pas de gros gibier. Tel que le projet est rédigé, un syndicat doit néanmoins être constitué dans chaque province. L'article 2bis se borne à prévoir qu'une province pourra être dispensée "temporairement" par le Roi.

5. Les titulaires d'un droit de chasse qui ont "aménagé une clôture suffisante autour de l'intégralité de leur chasse" échappent à l'obligation de cotiser. Ils ne sont pas assujettis au paiement de la cotisation.

Qui apprécie le caractère suffisant de la clôture ? Il semble que ce soit le gouverneur puisque c'est lui qui dresse la liste des membres.

6. La cotisation annuelle de 10 p.c. est calculée sur le montant du loyer des chasses en forêt ou sur des friches et des marais. Si le droit de chasse porte aussi sur d'autres terrains et s'il n'est stipulé qu'un prix unique de bail, une ventilation s'imposera. Par qui celle-ci sera-t-elle opérée ? Par le gouverneur ? Par la direction du syndicat ? C'est ce que devra déterminer l'arrêté royal visé à l'article 3.

7. Suivant l'alinéa 4, le Fonds est alimenté par une cotisation annuelle fixée à 10 p.c. du prix du bail de chasse. Dans les provinces où les dégâts causés par le gros gibier sont peu importants, cette cotisation sera trop élevée; dans les provinces où le gros gibier abonde, elle pourra être insuffisante. Comment les recettes de chaque Fonds provincial seront-elles adaptées aux dépenses ? Si un Fonds provincial dispose de moyens insuffisants, y aura-t-il possibilité de faire suppléer au manque par les autres Fonds ? Apparemment non. Se pose ensuite le problème de l'excédent ou du déficit éventuel.

L'application d'un pourcentage uniforme de 10 p.c. pour l'ensemble des provinces où sera créé un Fonds provincial semble peu recommandable. Il est à noter que le rapport de

la commission du Sénat précédant la loi du 14 juillet 1961 énonce comme objection à l'institution d'une caisse de réparation, que le gros gibier n'existant que dans certaines régions, il serait injuste d'exiger des propriétaires de bois des autres régions une contribution à ladite caisse (Doc. parl. Sénat, session extraord. 1961, n°67). On peut même se demander si la contribution ne devra pas différer par parties de province.

La loi pourrait prévoir une cotisation minimale et une cotisation maximale entre lesquelles le Roi fixerait les cotisations pour les différentes provinces. Ou bien chaque Fonds pourrait fixer la cotisation annuellement et celle-ci serait alors approuvée par le Roi. S'il y a déficit le Roi pourrait imposer un supplément de cotisation. En cas d'excédent, celui-ci pourrait être remboursé ou bien la cotisation pour l'année suivante être diminuée.

8. Il y a une discordance entre le texte français : "les titulaires de chasses privées", c'est-à-dire les personnes qui chassent sur des terrains de chasse appartenant à des particuliers, et le texte néerlandais "degenen die eigen gronden bejagen".

9. La contribution annuelle à la charge des "titulaires de chasses privées" est fixée "au minimum" à "la moyenne à l'hectare payée par les titulaires de chasses domaniales". Qu'entend-on au juste par "la moyenne" ?

Si un terrain de chasse est donné à bail à des particuliers pour un prix supérieur à cette moyenne, sur quelle base la contribution sera-t-elle calculée ? Sur le montant réellement payé, comme le texte de l'article le laisse supposer ? Ou sur le loyer moyen payé pour les chasses

domaniales, comme on pourrait le déduire du commentaire de l'article 1er (" ... aligne lesdites cotisations sur la moyenne des taux de locations domaniales").

10. Rien n'est prévu quant au mode de perception de la cotisation si le redevable de celle-ci ne paie pas volontairement. L'action serait dès lors portée devant les tribunaux, avec les frais qu'elle implique.

Article 2.

1. Cet article soulève la question des recours dont dispose le tiers lésé contre le Fonds provincial et contre le propriétaire de la parcelle boisée (ou le titulaire du droit de chasse).

Tel que le texte est rédigé, le recours peut être dirigé non seulement contre le Fonds mais aussi contre le redevable de la cotisation, auquel cas le "syndicat" est appelé à la cause. Le titulaire du droit de chasse doit-il alors être mis hors de cause ?

Si application est faite des règles ordinaires en matière de responsabilité, il n'y a nul motif pour qu'il le soit. L'analyse concernant l'article 2 dit toutefois que le syndicat est "le seul défendeur utile dans la procédure d'indemnité". Par là, elle semble exclure le titulaire du droit de chasse en tant que responsable.

L'article soulève aussi la question des obligations du Fonds provincial envers le cultivateur lésé si le titulaire du droit de chasse n'a pas versé sa cotisation. Doit-il, dans ce cas, indemniser le cultivateur ? Dans l'affirmative, dispose-t-il d'un droit de recours contre le titulaire du

droit de chasse ? Pour la totalité du montant versé ? Ou pour sa cotisation seulement ? Le juge de paix est-il compétent pour vider les éventuels différends entre le titulaire du droit de chasse et le Fonds ?

2. La proposition prévoit que "le syndicat fera offre réelle d'indemnisation au plus tard lors de la vue des lieux". S'agit-il en l'occurrence de l'offre réelle telle qu'elle est réglée par l'article 1258 du Code civil ? Si oui, l'offre devrait être faite par un huissier de justice.

Article 3.

Alinéa 2.

Il est permis de se demander si un "syndicat" qui connaîtrait des difficultés financières ne sera pas tenté d'organiser une battue de destruction afin de se procurer de la sorte des ressources.

Autre question : quel sera l'organe du syndicat compétent pour prendre la décision ? Présentement le droit d'organiser des battues appartient au Ministre de l'Agriculture et à la députation permanente.

Alinéa 3.

Le législateur devrait donner un minimum de directives quant à l'arrêté royal qui sera pris.

Article 4.

L'article 3 de la loi du 14 juillet 1961 dispose en son alinéa 1er : "L'action doit être intentée dans les six mois du dommage et, pour ce qui concerne les cultures, avant l'enlèvement de la récolte".

La proposition ramène le délai de prescription de six à deux mois.

Au cours de l'examen en commission de l'Agriculture, le délai de six mois - il est opportun de le rappeler - avait fait l'objet de discussions (Rapport, 24 janvier 1961, Chambre, session 1960-1961, n° 420/2, p.3 : "L'article 3 retient spécialement l'attention de la Commission. L'alinéa 1er prévoit que l'action doit être intentée dans les six mois du dommage. A l'estime d'un membre, ce délai est trop long. Cette opinion est combattue notamment par le Ministre qui souligne qu'en fait c'est la nature elle-même qui l'impose").

Article 5.

Cet article entend abroger l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1961, alinéa qui dispose ce qui suit: "Elle (l'action) peut être intentée contre le propriétaire des biens, sauf audit propriétaire à appeler le titulaire du droit de chasse en intervention et garantie". Cette disposition, est-il précisé dans l'analyse, "n'a plus de raison d'être puisque le propriétaire cité verra mettre à la cause par le greffier, le délégué du syndicat".

A l'estime du Conseil, l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi du 14 juillet 1961 doit être maintenu. Le cultivateur garde un intérêt à pouvoir intenter une action contre le propriétaire des biens. D'abord, il est plus facile pour lui de citer le propriétaire devant le juge de paix que le Fonds; ensuite, il se peut que le titulaire du droit de chasse ou le propriétaire ne se soit pas acquitté de ses obligations envers le Fonds; enfin il y a des propriétaires qui ne sont pas tenus de verser une cotisation au Fonds.

Article 6.

La proposition complète l'article 3 de la loi du 14 juillet 1961 par une disposition relative aux dépens de l'instance. Le juge se voit obligé d'appliquer la règle de la proportionnalité sur la base de l'indemnité réclamée d'une part, et offerte de l'autre.

Il ne semble pas y avoir de raison péremptoire pour déroger à la règle de l'article 1017 du Code judiciaire; le juge trouve dans cet article l'arme adéquate pour sanctionner l'attitude déraisonnable d'un plaideur.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

eerste voorzitter,
premier président,

K. MEES,
H. ADRIAENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. LIMPENS,
S. FREDERICQ,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

E. VAN VYVE,

afdelingsgriffier,
greffier de section.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. F. LEPAGE.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M.F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. W. VAN ASSCHE, eerste
auditeur.

Le rapport a été présenté
par M. W. VAN ASSCHE, premier
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

E. VAN VYVE.

F. LEPAGE.