

CK.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING - 1 - L
04-07-1983
Transmis à M. Oversgemaakt aan de H.

L. 14.534/VR.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 mars 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "tendant à réparer les dégâts causés par le gibier", a donné le 16 mars 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 5e maart 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot vergoeding van wildschade", heeft de 16e maart 1983 het volgend advies gegeven :

La proposition de loi dont le Conseil d'Etat est saisi par le Président de la Chambre des Représentants est une proposition de loi déposée le 3 mars 1982 par M. REMACLE (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 175/1). Comme son intitulé l'indique, cette proposition tend à réparer les dégâts causés par le gibier.

Pour l'indemnisation des dégâts qu'elle vise, la proposition a pour objet d'instituer un régime tout particulier. En effet, elle met cette indemnisation à charge d'un établissement public, dont elle prévoit la création (articles 1er et 2). Celui qui se prétendra lésé pourra introduire une demande de réparation contre cet établissement public dénommé "Fonds d'indemnisation des dégâts de gibier" (articles 1er et 5). Dans les cas déterminés par la proposition, le Fonds pourra exercer un recours contre les titulaires du droit de chasse (article 2, alinéa 2; article 5, article 7). (1)

Il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'analyse de la teneur de la proposition de loi, car dans la lettre par laquelle le Président de la Chambre des Représentants saisit le Conseil d'Etat, il demande l'avis de celui-ci exclusivement au sujet de la compétence du législateur national à l'égard de la proposition.

.../...

(1) La proposition tend ainsi à instaurer un système différent de celui qui a été établi par la loi du 14 juillet 1961 pour la réparation des dégâts causés par le gros gibier et qui sera brièvement analysé plus loin. La proposition a un champ d'application plus vaste que cette loi puisqu'elle vise les dégâts causés "par le gros gibier, le petit gibier, le gibier d'eau et les lapins".

D'une manière générale, la matière de la réparation des dommages est une matière de droit civil, qui ressortit à la compétence du législateur national.

Mais en vertu de la nature même des choses, il y a des liens entre la matière de la réparation des dégâts causés par le gibier et la matière de la chasse. Cette dernière matière a été transférée aux Régions flamande et wallonne par l'article 6, § 1er, III, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

Il y a donc lieu d'examiner si les liens qu'il y a, dans la conception du législateur, entre la chasse et la réparation des dégâts causés par le gibier sont ou non suffisamment étroits pour qu'on doive considérer que l'attribution de la matière de la chasse aux Régions implique une attribution à celles-ci de la matière de la réparation des dégâts causés par le gibier.

En vue de résoudre le problème, on retracera, d'abord, l'évolution des dispositions législatives ayant trait à la chasse (section I) et on exposera ensuite, en ses stades successifs, l'élaboration de la loi spéciale de réformes institutionnelles (section II).

Section I. L'EVOLUTION DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES AYANT TRAIT A LA CHASSE.

En établissant des dispositions ayant trait à la chasse, le législateur a eu pour principaux objectifs, d'une part, de favoriser la conservation du gibier et de permettre

.../...

(1) Les règles actuellement applicables sont donc différentes de celles qui étaient en vigueur le 6 juillet 1972 lorsque le Conseil d'Etat a donné un 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 (Doc.parl. Ch., sess 1971-1972, n° 257/2).

dans les limites et selon les modalités qu'il jugeait adéquates, la pratique de la chasse, et, d'autre part, de sauvegarder la sécurité publique ainsi que de protéger les intérêts de l'agriculture. En vue d'atteindre ce dernier objectif, le législateur a adopté des mesures tendant à limiter les dégâts causés aux récoltes et aux plantations ou à en assurer la réparation (1).

Comme le montrent les travaux préparatoires des lois du 26 février 1846 (2), du 28 février 1882 (3), du 4 avril 1900 (4) et du 14 juillet 1961 (5), le législateur s'est constamment préoccupé d'une manière particulière des dommages causés par

.../...

(1) L. ULRIX, "Jacht", n° 60, "Algemene Practische Rechtsverzameling", "Story-Scientia, Gent, Leuven", 1973.

(2) Loi du 26 février 1846 sur la chasse.

(3) Loi du 28 février 1882 sur la chasse.

(4) Loi du 4 avril 1900 modifiant la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

(5) Loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gibier.

le gibier. En effet, par la nature même des choses, l'existence de gibier, condition de la chasse, entraîne inévitablement certains dommages à l'agriculture (1).

Pour l'ensemble des dommages causés par le gibier, jusqu'en 1961, le législateur a estimé opportun de laisser s'appliquer les règles de droit commun énoncées aux articles 1382 et 1383 du Code civil, règles selon lesquelles la réparation du dommage est subordonnée à la faute de celui qui l'a provoquée et à l'existence d'un lien de cause à effet entre la faute et le dommage. Avant 1961, le législateur n'avait pas instauré un régime particulier de responsabilité, qui aurait fondé celle-ci soit sur le risque, soit sur une présomption juris et de jure de l'existence d'une faute (2).

Néanmoins, également en raison de la nature même des choses, les règles de droit commun ont été comprises comme devant s'appliquer, en matière de dégâts causés par le gibier, selon des modalités propres, en ce qui concerne la nature de la faute, l'établissement de celle-ci, et l'évaluation du dommage

.../...

(1) L. ULRIX, loc. cit.

(2) Dans son arrêt du 2 mars 1905, la Cour de cassation déclare "qu'il est ... certain que l'article 7 de la loi du 28 février 1882, adoptant les règles des articles 1382 et 1383 du Code civil, n'a établi aucune présomption de faute à charge du titulaire du droit de chasse et a laissé le fardeau de la preuve de cette faute aux cultivateurs victimes des dégâts causés par les lapins" (Pas. 1905.I.150). Voir également, par exemple, Cass. 30 novembre 1924, Pas. 1925.I.31 et 17 décembre 1953, Pas. 1955.I.386.

justifiant une réparation. La faute consiste, pour le propriétaire ou le titulaire du droit de chasse, à ne pas prendre les mesures nécessaires pour que le gibier ne se multiplie pas à l'excès (1) (2). Si la loi n'institue pas une présomption juris et de jure de faute à charge du titulaire du droit de chasse, la jurisprudence en est néanmoins venue à admettre que la faute de celui-ci est prouvée par le fait de la surabondance du gibier, l'intéressé étant toutefois "recevable", "pour se disculper de la faute (ainsi) révélée ...", "à établir qu'il a fait tout ce qui dépendait de lui pour se libérer de son obligation de détruire (le) gibier ou que les dégâts ont été causés (par du gibier venu) non point de sa chasse mais d'ailleurs" (3). Il est inévitable que le gibier cause des dégâts aux récoltes et plantations se trouvant à proximité de ses lieux de refuge. La loi ne tend pas à la suppression de la chasse et le titulaire du droit de chasse n'a évidemment pas pour "obligation ... de détruire la chose qui fait précisément l'objet du bail" (4). Dès lors, comme en matière de troubles de voisinage, le dommage qui donne lieu à réparation est celui qui excède les limites d'un dommage normal (5) (6).

.../...

(1) Cass. 11 juillet 1895, Pas. 1895.I.242; 3 décembre 1903, Pas. 1904.I.71.

(2) Dans certains cas, la faute consiste à ne pas avoir recours aux précautions qui auraient permis d'éviter que, même devenu trop abondant, le gibier ne cause des dommages aux biens des tiers (Cass. 21 novembre 1929, Pas. 1930.I.29).

(3) Cass. 9 mars 1939, Pas. 1939.I.122 et 11 janvier 1940, Pas. 1940. I.9.

(4) Cass. 2 mars 1922 (2 arrêts), Pas. 1922.I.183.

(5) G. LESCHEVIN, La chasse, n° 325 dans LES NOVELLES, Code de la route, Codes rural et forestier, Chasse et Pêche. Bruxelles, Larcier, 1938; S. CATTIER, Répertoire pratique de droit belge, Complément, Tome II, V° Chasse, n°s 474-475. Bruxelles, Bruylant, 1966; H. DE PAGE, Traité élémentaire de droit civil belge, Tome II, n°s 1017 et 1017bis; Bruxelles, Bruylant, 2e éd. 1940; 3 éd. 1964.

(6) Sur les diverses questions relatives à l'application aux dommages causés par le gibier, des règles sur la responsabilité

...

Par ailleurs, comme on va le préciser, le législateur a très tôt établi des règles particulières pour la réparation des dégâts causés par une espèce déterminée de gibier, à savoir les lapins.

a) La loi du 26 février 1846 sur la chasse.

Lors de l'adoption de la première loi sur la chasse, le législateur établit une règle particulière pour la réparation des dommages causés par les lapins et il insère cette règle dans la loi même qui règle la chasse.

L'article 3, alinéa 4, de la loi citée énonce que :

"Les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double".

Il ressort clairement des travaux préparatoires que la disposition reproduite a pour but d'assurer de manière effective la réparation des dégâts, réparation qui risquait d'être entravée par la crainte d'exposer des frais de justice. En effet, la disposition a pour origine un amendement de M. de THEUX. A l'appui de sa proposition, celui-ci fait valoir cette considération : " ... Il faut que ... le juge puisse ...allouer (au cultivateur), une double indemnité, ce qui l'indemniserait des frais du procès qu'il aura été obligé d'intenter". Plus loin, il ajoute : " ... on ne

.../...

suite du renvoi (6) de la page précédente.

... civile, outre les ouvrages cités à la note précédente, voir :
Chevalier BRAAS, Législation de la chasse en Belgique, n°s 112-119, Bruxelles Bruylant, Liège, Vaillant, Carmanne, 1954;
Roger O. DALCQ, LES NOVELLES. DROIT CIVIL, Tome V., Traité de la responsabilité civile, vol. I. Les causes de responsabilité, n°s 446-449, Bruxelles, Larcier, 1967.
Ach. PAUWELS, "wildschade", n°s 67-285. "Algemene Practische Rechtsverzameling", 1958.

peut pas mettre le cultivateur dans la nécessité de soutenir tous les ans et à perpétuité des procès ...". L'amendement a été adopté, sous la réserve qu'un caractère impératif a été donné au système de la réparation au double du dommage causé (1).

b) La loi du 28 février 1882 sur la chasse.

Une loi du 28 février 1882 sur la chasse remplace la loi du 26 février 1846.

En son article 7, alinéa 1er, la nouvelle loi reprend la règle que "Les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double".

Le maintien de la règle a été justifié par la nécessité d'accorder une protection particulière au cultivateur. Le rapporteur M. MACAR a fait cette déclaration : "La double indemnité peut avoir des conséquences désagréables; je reconnais qu'il y a eu parfois exagération ... Nous trouvant en présence de deux intérêts entre lesquels il faut choisir, celui du propriétaire, intérêt d'agrément, et celui, bien autrement sérieux, du locataire et du petit cultivateur, je n'hésite pas à trancher la question en faveur du dernier" (2).

.../...

(1) Discussion à la Chambre des Représentants, en sa séance du 7 février 1846, Pasinomie 1846, page 114, note 2.

(2) Discussion à la Chambre des Représentants en sa séance du 23 novembre 1881, Pasinomie 1882, page 63.

Par ailleurs, si, conformément à la recommandation de M. ROLIN-JACQUEMYNS, Ministre de l'Intérieur, le système de l'indemnité portée au double n'a pas été étendu à la réparation des dégâts causés par du gibier autre que les lapins, c'est que seuls ceux-ci se multiplient d'une manière fort dangereuse; il se justifie donc de prendre des mesures exceptionnelles pour protéger les cultivateurs à l'égard des propriétaires des bois qui pourraient, par une véritable spéculation, favoriser la multiplication de ce dernier gibier (1).

.../...

(1) Discussion à la Chambre des Représentants, en sa séance du 8 décembre 1881, Pasinomie 1882, page 63.

c) La loi du 4 avril 1900 modifiant la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

La loi du 4 avril 1900 fait suite au dépôt de plusieurs propositions de loi par les membres du Parlement.

Une proposition de loi déposée par MM. DEFNET et consorts a "pour but de démocratiser la chasse" et tend à autoriser celle-ci dans des conditions extrêmement libérales (1). Comme le reconnaît un membre de la Commission de la Chambre des Représentants, qui est favorable à cette proposition, l'adoption de celle-ci aurait pour conséquence de faire disparaître le gibier et "implique la destruction de la chasse" (2).

Le législateur a repoussé une solution aussi radicale. Il a entendu maintenir, en sa substance, le régime de protection du gibier et de la sauvegarde de la chasse organisé par la loi de 1882, tout en apportant des améliorations à ce régime. Dans l'examen des propositions de loi dont il avait été saisi, la préoccupation principale du législateur paraît bien avoir été celle de prévenir les dégâts causés par le gibier et d'assurer, du moins, la réparation de semblables dégâts. C'est ce qui ressort des travaux préparatoires de la loi et notamment de plusieurs passages du rapport fait par M. VERBEKE au nom de la Commission de la Chambre des Représentants (3), et de celui qui a été fait par M. DAVIGNON au nom de la Commission du Sénat (4).

.../...

— — — — —
(1) Doc. parl. Ch., sess. 1894-1895, n° 61.

(2) Rapport fait par M. DELBEKE au nom de la Commission de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1898-1899, n° 175; Pasinomie 1900, p. 174).

(3) Doc. parl. Ch., sess. 1898-1899, n° 175, pp. 159-165; Pasinomie 1900, pages 173-185, spécialement pages 173-174, 178-180, 180-181, 181-182, 182-185.

(4) Doc. parl. Sénat, sess. 1899-1900, n° 37; Pasinomie 1900, pages 185-188.

La loi modificative du 4 avril 1900 insère un article 6bis dans la loi du 28 février 1882 sur la chasse et remplace l'article 7 de cette dernière loi par des articles 7, 7bis et 7ter.

On se bornera à relever ici les dispositions qui concernent la réparation des dégâts causés par le gibier. Elles sont applicables à ceux de ces dégâts qui sont produits par les lapins.

En son alinéa 1er, l'article 7bis reprend à nouveau la règle que "les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double".

Le maintien de la règle indiquée, à laquelle un membre de la Commission de la Chambre des Représentants a reproché de s'écarter sans raison du droit commun, a fait l'objet d'une étude attentive au sein de cette Commission, qui a conclu au bien-fondé du système en vigueur. C'est ce qui ressort du rapport : "L'examen approfondi et consciencieux que votre commission a fait de tous les remèdes qui lui ont été proposés contre les ravages des lapins, lui a donné la conviction que le meilleur, sinon le seul admissible, c'est celui de la loi de 1882, c'est-à-dire la double indemnité pour le dommage causé ... Le double dommage est un remède énergique mais nécessaire. Sauf exception, il laisse aux lésés la réparation entière du dommage après déduction des frais qui incombent même au plaideur heureux. Mais surtout, par le jeu naturel de l'intérêt personnel, il maintient dans des limites convenables la multiplication des lapins. Il n'a pas tant pour but de combler le réclamant que de prévenir les motifs de réclamation. Il doit servir et sert surtout de remède préventif et personne ne contestera que ce remède ne soit moins efficace avec le dommage simple ... Comme réparation, le double dommage dépasse la

.../...

stricte équité; comme peine et comme remède social, il n'excède pas les justes limites. Et il faut convenir que ce remède a été généralement efficace. Il a permis de laisser intactes à la fois la liberté civile des citoyens et la protection nécessaire du gibier" (1).

Une mesure complémentaire introduite par la loi du 4 avril 1900 pour assurer la réparation des dégâts causés par les lapins consiste à donner à celui qui se prétend lésé, la faculté de saisir le juge de paix par voie de requête (article 7bis, alinéas 2 et suivants) (2).

d) La loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gros gibier.

A plusieurs reprises, les Chambres législatives ont été saisies de propositions de lois tendant à établir des règles fondamentales différentes pour la réparation des dégâts causés par le gros gibier. Les auteurs de ces propositions estiment, en effet, que, même selon l'application qui en est faite par la jurisprudence, les règles de droit commun ne permettent pas d'assurer une réparation effective de ces dommages (3).

.../...

(1) Pasinomie 1900, page 182.

(2) Voir, notamment, S. CATTIER, Répertoire pratique de droit belge. Complément, Tome II, V° Chasse, n°s 496-504.

(3) O. LESCHEVIN, op.cit. La Chasse, n° 590-593.

Y. RANSCELOT et J. HANSENNE, "La loi du 14 juillet 1961 relative à la réparation des dégâts causés par le gros gibier. Un nouveau cas de responsabilité sans faute"; J.T., 1962, pp. 525-527, spécialement n° 2.

Une proposition de loi déposée le 4 février 1960 par M. DISCRY (1) a abouti à la loi du 14 juillet 1961 en vue d'assurer la réparation des dégâts causés par le gros gibier.

La loi qui vient d'être citée est applicable exclusivement au dommage causé par le gros gibier, c'est-à-dire, selon l'énumération faite à l'article 1er, alinéa 1er, "par les cervidés, chevreuils, daims, mouflons et sangliers" et, en outre, exclusivement au dommage causé "aux champs, fruits et récoltes".

La loi institue une responsabilité de caractère objectif. En effet, elle met l'obligation de réparer le dommage à charge des "titulaires du droit de chasse" à la seule condition que le dommage soit causé "par les cervidés, chevreuils, daims, mouflons ou sangliers provenant des parcelles boisées sur lesquelles ils possèdent le droit de chasse, sans qu'ils ne puissent invoquer le cas fortuit ni la force majeure" (2).

En son alinéa 2, l'article 1er précise les limites de la responsabilité nouvelle instituée en disposant que "Si le cité prouve que le gibier provient d'un ou de plusieurs autres territoires de chasse que le sien, il pourra appeler en cause le ou les titulaires du droit de chasse sur ces territoires et ceux-ci pourront, dans le cas, être condamnés à la réparation de tout ou partie du dommage causé" (3) (4).

.../...

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1960-1961, n° 420/1.

(2) Selon les développements de la proposition de loi (doc. cité; Pasinomie 1961, p. 560), il s'agit d'"une présomption juris et de jure de faute".

(3) Voir également l'article 2.

(4) S. CATTIER, op cit, n°s 505 à 517.

Si la loi du 14 juillet 1961 est une loi indépendante, en son article 3, elle renvoie, quant à la procédure à suivre pour les actions en indemnité, à l'article 7bis de la loi du 28 février 1882 sur la chasse et, en ses articles 4 et 5, elle complète l'article 6bis et l'article 10 de la même loi.

Dans notre société, le maintien de l'activité de la chasse exige des mesures favorisant la conservation du gibier. Comme celui-ci cause inévitablement des dégâts, la réglementation de la chasse exige aussi des mesures tendant à prévenir, dans la mesure du possible, ces dégâts et des mesures tendant, lorsqu'il se produit de tels dégâts, à en assurer la réparation. Parmi les principales préoccupations manifestées par le législateur au cours de l'élaboration des lois ayant trait à la chasse qui se sont succédé, on trouve précisément celle de prévenir les dégâts causés par le gibier et celle d'en assurer la réparation. Comme le montre l'exposé qui a été fait plus haut, c'est ce qui ressort notamment de l'économie des lois du 26 février 1846, du 28 février 1882, du 4 avril 1900 et du 14 juillet 1961; c'est ce que confirment d'une manière très nette les travaux préparatoires de ces lois.

En vue de prévenir les dégâts, le législateur a introduit dans la loi générale sur la chasse plusieurs dispositions qui autorisent, dans des conditions particulièrement

.../...

larges, la destruction d'espèces déterminées de gibier (1).

.../...

- - - - -

(1) Voir :

- en ce qui concerne les lapins, l'article 3, alinéa 5, de la loi du 26 février 1846 sur la chasse; l'article 7, alinéa 3, du texte originel de la loi du 28 février 1882 sur la chasse; l'article 7, alinéa 1er, et l'article 7ter de la même loi, modifiée par les lois du 4 avril 1900 et 20 juin 1963;
- en ce qui concerne les "bêtes fauves", l'article 6 du texte originel de la loi du 28 février 1882; l'article 6 de la même loi, modifiée par la loi du 10 juillet 1972, et l'article 7ter de la même loi, modifiée par la loi du 20 juin 1963;
- en ce qui concerne les sangliers, l'article 6bis, inséré dans la loi du 28 février 1882 par la loi du 4 avril 1900, et l'article 7ter de ladite loi du 28 février 1882, modifiée par la loi du 20 juin 1963;
- en ce qui concerne le pigeon ramier, l'article 6ter, inséré dans la loi du 28 février 1882 par la loi du 20 juin 1963.

L'article 6ter déclare le pigeon ramier "oiseau nuisible". Il permet "l'usage d'armes à feu, sans permis de port d'armes de chasse en vue de sa destruction par l'occupant (des terres)", moyennant l'autorisation du Ministre de l'Agriculture prévue par l'article 7ter de la loi.

Sur la base des dispositions législatives citées, le Ministre, membre de l'Exécutif flamand, compétent pour l'Aménagement du territoire, la Rénovation rurale et la Conservation de la nature a pris le 29 mars 1983 un arrêté "autorisant la destruction du pigeon ramier dans certaines cultures de la Région flamande" (Moniteur belge du 2 avril 1983). Le préambule de l'arrêté ministériel fait valoir "qu'une trop grande quantité de pigeons ramiers nuit aux cultures dans les différentes provinces" (Moniteur belge du 2 avril 1983).

Sur la base des mêmes dispositions législatives, le Ministre, membre de l'Exécutif régional wallon, compétent pour les Technologies nouvelles, les Petites et Moyennes Entreprises, l'Aménagement du territoire et la Forêt a pris le 18 avril 1983 un arrêté ministériel "autorisant la destruction du pigeon ramier dans certaines cultures de la Région wallonne" (Moniteur belge du 21 avril 1983). Le préambule de cet arrêté invoque la même considération que le préambule de l'arrêté ministériel du 29 mars 1983.

Pour ce qui est de la réparation des dégâts, jusqu'en 1961, le législateur a - sous réserve d'une seule exception, qui sera rappelée plus loin - laissé jouer les règles de droit commun établies par les articles 1382 et 1383 du Code civil. Toutefois, comme on l'a indiqué, en raison de la nature même des choses, les cours et tribunaux ont appliqué à la matière des dégâts causés par le gibier, les règles de droit commun sur la responsabilité selon des modalités particulières en ce qui concerne la nature de la faute, la preuve de celle-ci et l'importance du dommage justifiant une réparation. Par ailleurs, dans le souci de donner complète efficacité à la réparation des dégâts causés par les lapins et de stimuler la vigilance des titulaires du droit de chasse à prévenir de tels dégâts, dont les risques sont particulièrement grands, le législateur a, dès la première loi sur la chasse, établi la règle que les indemnités "pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double". Cette règle énoncée à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 26 février 1846 a été reprise par l'article 7, alinéa 1er, du texte originel de la loi du 28 février 1882 et par l'article 7bis, alinéa 1er, de la même loi, modifiée par la loi du 4 avril 1900. Enfin, par la loi du 14 juillet 1961, le législateur a estimé nécessaire d'instituer, pour la réparation du dommage causé par le gros gibier, un régime tout particulier de responsabilité, à caractère objectif.

Il est permis de conclure que, dans la conception du législateur, les dispositions à prendre pour la réparation des dommages causés par le gibier sont, tout comme les dispositions à prendre pour prévenir, dans toute la mesure possible, ces dommages, intimement liées à la matière de la chasse. Elles sont considérées comme une partie intégrante du régime de la chasse.

.../...

Section II. LES TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA LOI SPECIALE DU 8 AOUT 1980 DE REFORMES INSTITUTIONNELLES.

I. Le régime établi pour le fonctionnement des "institutions communautaires et régionales provisoires".

L'article 2 de "la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979", porte qu'une "politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie" dans les matières qu'il énumère, et notamment pour: "7°, la chasse, la pêche et les forêts".

Pour ce qui est de la chasse, l'arrêté royal du 6 juillet 1979 "délimitant les matières concernant la chasse, la pêche et les forêts où une politique régionale différenciée se justifie" dispose que "les comités ministériels des Régions sont compétents pour l'élaboration de toute disposition légale ou réglementaire dont l'application se limite à la région, ou à une partie de la région, ou à une institution établie dans la région, ainsi que pour l'exécution de ces dispositions légales ou réglementaires ...", notamment quant à "la loi sur la chasse du 28 février 1882, à l'exception cependant de la législation et de la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes de chasse" (article 1er.1).

II. Le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles.

L'article 28, § 2, 3°, du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (1) dispose que :

.../...

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1.

"Les conseils (régionaux), chacun pour ce qui le concerne, règlent par ordonnance :

...

3° les forêts, la chasse, la pêche et la tenderie".

L'exposé des motifs ne contient pas d'indication au sujet de l'étendue des matières placées dans les attributions des Régions. Dans ce document, le Gouvernement se borne à annoncer que :

"A l'occasion de l'examen de (l') article par les Chambres, (il) précisera l'interprétation à donner aux matières énumérées à cet article" (1).

Ultérieurement le Gouvernement dépose des amendements qui tendent à remplacer par des textes nouveaux plusieurs parties de l'article 28 du projet et dont, au surplus, la justification contient des précisions au sujet de la portée des matières visées par ledit article (2).

Le document commente comme suit l'article 28, § 2,3° :

"3°. Les forêts, la chasse, la pêche et la tenderie. Cette compétence en matière de forêts implique également la régionalisation de la matière couverte par le Code forestier de même que de toute la législation et la réglementation liées à ce Code.

La pêche maritime relève de la compétence régionale.

La compétence en matière de chasse, pêche et tenderie vise en particulier l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, permis et la réparation des dommages causés par l'une de ces activités.

La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes de chasse demeurent toutefois une compétence nationale en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité" (3)

.../...
(1) Voir le commentaire de l'article 28, document cité, pp.10-11.
(2) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20.
(3) Doc. cité, p. 6.

Dans son avis sur les amendements du Gouvernement à l'article 28 du projet, le Conseil d'Etat relève, à propos du paragraphe 2, 3°, que "le commentaire prévoit que la fabrication, le commerce et la détention des armes de chasse échapperont au pouvoir normatif des Régions". Il observe que "Cette exception importante devrait être insérée dans le texte" (1)

III. Le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés.

L'article 29, § 1er, 15°, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, déposé le 1er octobre 1979, mentionne la chasse parmi les matières attribuées aux Régions. (2)

La disposition est rédigée comme suit :

"15°. La chasse, à l'exception de la fabrication du commerce et de la détention d'armes de chasse, et la tenderie. Toutefois les Exécutifs des Régions devront se concerter pour l'ouverture et la fermeture de la chasse et de la tenderie".

Dans son commentaire de la disposition, l'exposé des motifs relève que c'est "sur avis du Conseil d'Etat (L. 13.395/VR)", que "l'exception à la compétence principale des Régions, de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes de chasse a été inscrite au projet".

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/33, p. 2.

(2) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, page 93.

.../...

L'exposé des motifs souligne que :

"De plus il est stipulé que les Exécutifs des Régions devront se concerter pour l'ouverture et la fermeture de la chasse et de la tenderie". (1)

Après avoir obtenu l'avis du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de loi (2), le Premier Ministre avait chargé le Conseil d'Etat de rédiger un nouveau texte pour l'article 29.

Dans le second avis qu'il a ainsi été appelé à donner à la suite de la demande du Premier Ministre, le Conseil d'Etat a rappelé, à propos du "bloc de compétences" constitué par "la pêche, la chasse et les forêts" (3), le commentaire que le Gouvernement avait fait dans le document parlementaire Chambre, session 1977-1978 n° 461/20 cité plus haut.

Dans ce même avis, au sujet de la chasse, le Conseil d'Etat avait fait l'observation suivante, dont il a déjà été fait mention plus haut :

"D. La chasse est réglée par la loi du 28 février 1882.

La fabrication, le commerce et la détention d'armes de chasse sont réglés par la loi du 3 janvier 1933, mais la matière des permis de port d'armes de chasse est réglée dans la loi du 28 février 1882. C'est pourquoi il importe de mentionner expressément dans le texte que par exception à la compétence générale des régions, cette matière relèvera du pouvoir national" (4).

L'exception que le projet apporte pour la fabrication, le commerce et la détention des armes de chasse à la compétence générale de la Région en matière de chasse provoque des contestation

(1) Document cité, page 20.

(2) Voir l'annexe I au doc. n° 261/1 déjà cité.

(3) Voir l'annexe II au doc. n° 261/1 déjà cité, page 14.

(4) Annexe II au doc. n° 261/1 déjà cité, page 14.

D'abord MM. BONMARIAGE, MOUREAUX et LAGASSE et ensuite MM. CAPOEN et JORISSEN déposent des amendements tendant à la suppression de l'exception (1) (2). Ces amendements ont été discutés à la séance publique du Sénat du 28 mars 1980 (3). Pour justifier le texte du projet de loi, le Premier Ministre a rappelé que la distinction qu'il faisait entre, d'une part, la matière de la chasse elle-même et, d'autre part, la matière de la fabrication, du commerce et de la détention des armes de chasse avait fait l'objet de l'accord de tous les membres du Gouvernement et avait été énoncée dans un des arrêtés royaux du 6 juillet 1979. Ces arrêtés ont été communiqués au Conseil d'Etat pour mettre celui-ci en mesure de "traduire la volonté politique du Gouvernement".

Le Premier Ministre ajoute :

"Dans son avis, le Conseil d'Etat a notamment défini la compétence en ce qui concerne la chasse, la pêche et la tenderie. Elle vise, en particulier, l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, aux permis et à la réparation des dommages causés par l'une de ces activités.

La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes demeurent toutefois une compétence nationale, en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité".

..."(4).

IV. Le projet de loi spéciale de Réformes institutionnelles.

- .../...
- (1) Doc. parl. Sénat, **sess.** extr. 1979, n° 261/4, article 29, D, page 6.
 - (2) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/28.
 - (3) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, séance du 28 mars 1980, pp. 1229-1231.
 - (4) Ann. parl., p. 1230.

Le projet de loi spéciale de Réformes institutionnelles, en son article 6, § 1er, II, 6°, place dans les matières attribuées aux Régions, au titre de matières visées à l'article 107 de la Constitution :

"6° La chasse, à l'exception de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes de chasse et la tenderie". (1)

L'exposé des motifs commente brièvement comme suit la disposition :

"Cette matière comprend entre autres la loi sur la chasse du 28 février 1982.

Déjà depuis le Groupe des 28, la chasse est considérée comme une matière régionale.

De plus, il est stipulé que les Exécutifs concernés se concerteront pour l'ouverture et la fermeture de la chasse et de la tenderie (cf. art. 6, § 2, 2°)" (2).

A la Commission du Sénat, plusieurs amendements ont été présentés dans le but de supprimer totalement ou, subsidiairement, en partie, l'exception relative à la fabrication, au commerce et à la détention des armes de chasse (3).

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) répond que :

"Le texte actuel est présenté dans le même esprit et doit être interprété en tenant compte des déclarations du Premier Ministre en séance publique du Sénat lors de l'examen du projet de loi 261".

(1) Doc., parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1 page 65. .../...

(2) Doc. cité, p. 19

(3) Rapport fait par M. ANDRE et Mme PETRY au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles, doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 165-167.

Tous ces amendements ont été rejetés (1) (2) (3).

.../...

-
- (1) Doc. n° 434/2, déjà cité, pages 166-167.
- (2) En sa séance publique du 22 juillet 1980 (Ann parl., sess. 1979-1980, pp. 2385-2386), le Sénat a rejeté des amendements semblables, qui avaient été déposés, d'une part, par MM. MOUREAUX et consorts (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1 et, d'autre part, par MM. CAPOEN et consorts (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/28). Avant la discussion en Commission, la Chambre a encore été saisie d'amendements semblables, d'une part, par M. OUTERS (Doc. n° 627/4/II, page 3) et, d'autre part, par M. SCHILTZ (Doc. n° 627/5/I, page 2). Ces amendements ont également été rejetés par la Commission (Rapport fait par MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE au nom de la Commission de révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles, doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, page 87).
- (3) A la commission du Sénat, un amendement tendant à insérer les mots "... et notamment les matières visées à la loi du 28 février 1882 sur la chasse" a été repoussé, sans qu'aucun motif soit énoncé (Doc. n° 434/2, pages 166-167).

EN CONCLUSION.

-Comme le Conseil d'Etat l'a relevé dans son second avis sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, la compétence de la Région en matière de chasse est une "compétence générale" (1).

-C'est dans la justification des amendements qu'il a présentés dans l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, que le Gouvernement a fourni des indications au sujet de la portée de la compétence qu'il proposait d'attribuer aux Régions en matière de chasse :

" ...

La compétence en matière de chasse, pêche et tenderie vise en particulier l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, permis et la réparation du dommage causé par l'une de ces activités.

La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes de chasse demeurent toutefois une compétence nationale en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité" (2).

Le texte qui vient d'être cité a été reproduit par le Conseil d'Etat dans son second avis sur le projet de loi spécial des Régions et des Communautés (3). C'est à ce texte que le Premier Ministre s'est référé à la séance publique du Sénat du 28 mars 1980 (4). Lors de la discussion du projet de loi spéciale

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe II, page

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, p. 6.

(3) Doc. cité plus haut, n° 261/1, annexe II, p. 14.

(4) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 1230.

de réformes institutionnelles par la Commission du Sénat, le Ministre des Réformes institutionnelles a indiqué que la disposition dont il s'agit doit être interprétée conformément à la déclaration faite par le Premier Ministre à cette séance publique du Sénat (1).

-En matière de chasse, la loi spéciale de Réformes institutionnelles attribue compétence à la Région "à l'exception de la fabrication, du commerce et de la détention d'armes". Si cette exception a été inscrite dans le texte même de la loi, c'est, comme on l'a signalé plus haut, pour le motif que le Conseil d'Etat l'a jugé nécessaire, précisément en raison du caractère général de la compétence de la Région dans la matière de la chasse (2).

C'est, d'une manière presque exclusive, cette exception ayant trait à la fabrication, au commerce et à la détention des armes de chasse qui a fait l'objet des débats lors de l'examen des projets de loi spéciale de Réformes institutionnelles. De nombreux amendements ont été successivement déposés en vue de supprimer cette exception, en tout ou en partie. L'exception a été maintenue à la suite de l'insistance du Gouvernement, qui a fait valoir que la matière faisant l'objet de cette exception avait une "incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité" (2). Les discussions relatives à l'exception ne présentent pas d'intérêt pour la solution du problème de compétence soulevé par la proposition de loi présentement examinée, puisqu'elles ressortissent à un ordre d'idées tout différent.

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 166-167.

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, page 6; ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, séance du 28 mars 1980, p. 1230; ann. parl. Sénat, séance du 22 juillet 1980, pp. 2385-2386.

-Lorsque, dans la justification de ses amendements à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, le Gouvernement a précisé la portée de la compétence qui serait attribuée à la Région en matière de chasse, il a indiqué que cette compétence comprendrait " ... l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, permis et la réparation des dommages causés par l'une de ces activités" (1). Ce commentaire de la disposition a été reproduit par le Conseil d'Etat dans son second avis sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (2). A la séance publique du Sénat du 28 mars 1980, le Premier Ministre a repris les mêmes considérations (3). Le Ministre des Réformes institutionnelles s'est référé à cette déclaration du Premier Ministre, lors de l'examen, par la Commission du Sénat, du projet de loi spéciale de Réformes institutionnelles (4).

A strictement parler, la réparation des dommages causés par le gibier est distincte de celle des dégâts causés par l'activité de la chasse. Mais, comme le fait apparaître l'analyse contenue dans la section I, chaque fois que le législateur règle la matière de la chasse, il se préoccupe au plus haut point des dégâts causés par le gibier et il prend des dispositions en vue de prévenir ceux-ci dans toute la mesure du possible et d'en assurer le plus efficacement la réparation lorsqu'il s'en produit. C'est ce qui ressort de l'économie des lois du 26 février 1846, du 28 février 1882, du 4 avril 1900 et du 4 juillet 1961; c'est ce que confirment les travaux préparatoires de ces diverses lois. Pour ce qui

.../...

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/ 20, page 6.

(2) Annexe II au doc. parl. Ch., sess. extr. 1979, n° 261/1, p. 14.

(3) Ann. parl. Sénat, 1979-1980, séance du 28 mars 1980, p. 1230.

(4) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pp. 165-167.

est de la responsabilité résultant d'une activité de chasse, le législateur n'a adopté aucune disposition particulière et s'en est remis au régime de droit commun institué par les articles 1382 et 1383 du Code civil (1) (2). Pour ce qui est de la réparation des dégâts causés par le gibier, jusqu'en 1961 le législateur a, pour l'ensemble de ces dégâts, laissé également s'appliquer les règles de droit commun. Mais, comme on l'a exposé plus haut, en raison de la nature des choses, les cours et tribunaux ont appliqué ces règles selon des modalités particulières en ce qui concerne la nature de la faute, la preuve de celle-ci et l'évaluation du dommage. Au surplus, déjà dans la première loi sur la chasse, la loi du 26 février 1846, le législateur a inséré la règle que "Les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double". Cette règle a été reprise par la loi du 28 février 1882 et elle y a été maintenue lors de la modification de cette loi par la loi du 4 avril 1900. Il ressort des travaux préparatoires de ces lois que, très soucieux d'éviter que la conservation du gibier, condition préalable de la chasse, ne cause des préjudices graves aux cultivateurs, le législateur a voulu, par une sanction civile, stimuler la vigilance des titulaires du droit de chasse à prévenir les dégâts causés par une espèce de gibier, dont la multiplication est particulièrement abondante et présente dès lors des risques plus grands de dommages pour les récoltes et les plantations. Il ressort aussi de ces travaux préparatoires que le législateur a voulu assurer, d'une manière pleinement efficace, la réparation complète des dégâts

.../...

-
- (1) O. LEVESCHIN, La chasse, n°s 38 et ss. NOVELLES, op. cit; Chevalier BRAAS, Législation de la chasse en Belgique, op cit. n°s 333-334.
 - (2) L'article 29 de la loi du 28 février 1882, actuellement modifié par la loi du 30 juin 1967, institue toutefois une procédure simplifiée particulière pour la réparation des dommages causés par les contraventions indiquées.

causés. En ce qui concerne les dégâts causés par le "gros gibier" le législateur en est venu à estimer que les règles de droit commun n'étaient pas adéquates; c'est pourquoi, par la loi du 14 juillet 1961, il a institué un régime de responsabilité nouveau, à caractère objectif, régime qui a été brièvement analysé plus haut.

Dans l'élaboration du régime qu'il établissait pour la chasse, le législateur s'est toujours grandement préoccupé de la prévention et de la réparation des dégâts causés par le gibier. De l'économie des lois relatives à la chasse et des travaux préparatoires de celles-ci, on peut légitimement déduire que, dans la conception du législateur, la réparation des dégâts causés par le gibier est une partie intégrante de la matière de la chasse (1).

En conclusion, puisque la matière de la chasse a été transférée aux Régions par l'article 6, § 1er, III, 5°, de la loi spéciale, la proposition de loi présentement examinée n'est pas de la compétence du législateur national en ce qui concerne la Région flamande et la Région wallonne.

(1) Des considérations développées ci-dessus, il apparaît que cette réparation des dommages causés par le gibier a, d'ailleurs, davantage que la réparation des dommages causés par l'activité de chasse elle-même, des traits bien spécifiques.

Het wetsvoorstel dat door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij de Raad van State aanhangig is gemaakt, is een wetsvoorstel dat op 3 maart 1982 door de heer REMACLE is ingediend (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 175/1). Zoals uit het opschrift ervan blijkt, beoogt het voorstel wildschade te vergoeden.

Ter vergoeding van de schade waarop het voorstel betrekking heeft, stelt het een heel bijzondere regeling in. Het richt immers een openbare instelling op (artikelen 1 en 2) die met de vergoeding wordt belast. Wie beweert benadeeld te zijn, kan van die openbare instelling, "Fonds voor de vergoeding van wildschade" genaamd, schadevergoeding vorderen (artikelen 1 en 5). Het Fonds kan, in de gevallen die in het voorstel worden bepaald, zich op de houders van het jachtrecht verhalen (artikel 2, tweede lid; artikel 5, artikel 7). (1)

Het gaat niet aan de inhoud van het wetsvoorstel verder te ontleden aangezien de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de brief waarbij hij zich tot de Raad van State wendt, diens advies uitsluitend vraagt wat de bevoegdheid van de nationale wetgever ten aanzien van het voorstel betreft.

.../...

- (1) Het voorstel bedoelt aldus een systeem in te voeren dat verschilt van datgene dat is ingesteld bij de wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade en dat verderop kort besproken zal worden. Het voorstel heeft een ruimer toepassingsgebied dan deze laatste wet daar het de schade beoogt die is aangericht door "groot wild, klein wild, waterwild en konijnen".

In het algemeen is schadevergoeding een zaak van burgerlijk recht, waarvoor de nationale wetgever bevoegd is.

Uit de aard der zaak zelf bestaat er echter een verband tussen de vergoeding van wildschade en de jacht. Deze laatste aangelegenheid is bij artikel 6, § 1, III, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen overgedragen aan het Vlaamse en aan het Waalse Gewest. (1)

Er moet dus worden nagegaan of de samenhang die volgens de opvatting van de wetgever bestaat tussen de jacht en de vergoeding van wildschade, al dan niet van die aard is dat moet worden aangenomen dat de Gewesten, die bevoegdheid hebben gekregen inzake jacht, ook bevoegd zijn wat betreft de vergoeding van wildschade.

Om hierin klaarheid te brengen, wordt hierna eerst de evolutie van de wetsbepalingen omtrent de jacht geschetst (afdeling I) en vervolgens de trapsgewijze totstandkoming van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen belicht (afdeling II).

Afdeling I. DE EVOLUTIE VAN DE WETSBEPALINGEN OMTRENT DE JACHT.

De wetgever heeft bij het vaststellen van bepalingen omtrent de jacht hoofdzakelijk beoogd, enerzijds bij te dragen tot het in stand houden van het wild en toe te staan dat de

.../...

(1) De bepalingen die thans van toepassing zijn verschillen dus van die welke golden op 6 juli 1972, toen de Raad van State een advies heeft gegeven 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 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1971-1972, nr. 257/2).

jacht wordt beoefend binnen de perken en op de wijze die hij passend achtte, en anderzijds de openbare veiligheid te verzekeren en de belangen van de landbouw te beschermen. Om dit laatste doel te bereiken heeft de wetgever maatregelen genomen om schade aan gewassen en aanplantingen te beperken of ervoor te zorgen dat zij wordt vergoed (1).

Uit de parlementaire voorbereiding van de wetten van 26 februari 1846 (2), 28 februari 1882 (3), 4 april 1900 (4) en 14 juli 1961 (5) blijkt dat de wetgever voortdurend en op een bijzondere wijze aandacht heeft besteed aan het probleem van de

.../...

- (1) L. ULRIX, Jacht, nr. 60, Algemene Practische Rechtsverzameling, Story - Scientia, Gent, Leuven, 1973.
- (2) Jachtwet van 26 februari 1846.
- (3) Jachtwet van 28 februari 1882.
- (4) Wet van 4 april 1900 tot wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882.
- (5) Wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade.

wildschade. Doordat er wild is - en zonder wild is er geen jacht - komt er immers, door de aard zelf van de zaak bepaalde landbouwschade (1).

Voor de wildschade in haar geheel heeft de wetgever het tot in 1961 opportuun geacht in dezen de gemeenrechtelijke bepalingen toepassing te laten vinden die geformuleerd zijn in de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek en volgens welke de schade moet worden vergoed wanneer degene die ze heeft veroorzaakt, schuld treft en er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schuld en de schade. Vóór 1961 had de wetgever niet voorzien in een bijzondere aansprakelijkheidsregeling waarin de aansprakelijkheid zou zijn gesteund ofwel op het risico, ofwel op een vermoeden "juris et de jure" van het bestaan van schuld (2).

Toch zijn de bepalingen van gemeen recht, weeral wegens de aard zelf van de zaak, zo begrepen dat zij inzake wildschade toegepast moeten worden met eigen schakeringen wat betreft de aard van de schuld, het bewijs ervan en de raming van de schade die een vergoeding rechtvaardigt. De schuld bestaat

.../...

(1) L. ULRIX, loc. cit.

(2) Het Hof van Cassatie verklaart in zijn arrest van 2 maart 1905 : "qu'il est ... certain que l'article 7 de la loi du 28 février 1882, adoptant les règles des articles 1382 et 1383 du Code civil, n'a établi aucune présomption de faute à charge du titulaire du droit de chasse et a laissé le fardeau de la preuve de cette faute aux cultivateurs victimes des dégâts causés par les lapins" (Pas. 1905. I. 150). Zie eveneens bij voorbeeld Cass. 30 november 1924, Pas. 1925. I.31 en 17 december 1953, Pas. 1955.I.386.

er voor de eigenaar of voor de houder van het jachtrecht in niet de nodige maatregelen te nemen tot verhinderen van een ongebreidelde voortplanting van het wild (1) (2). Ook al kent de wet wat de schuld van de houder van het jachtrecht betreft geen vermoeden "juris et de jure", toch is in de rechtspraak allengs aangenomen dat zijn schuld bewezen wordt door de bestaande overvloed van wild, waarbij de betrokkene echter "ontvankelijk is", "om zich vrij te maken van de fout die (aldus) blijkt ...", "te bewijzen dat hij al wat hij vermocht heeft gedaan om zijn verplichting, bestaande in het vernielen van dat wild, na te komen, of dat de schade veroorzaakt werd (door wild) komende niet van zijn jacht maar van elders" (3). Het is onvermijdelijk dat het wild schade aanricht aan de gewassen en aanplantingen die in de nabijheid van zijn schuilplaatsen staan. Het doel van de wet is niet de jacht af te schaffen en de houder van het jachtrecht is uiteraard niet "verplicht ... datgene te vernietigen wat precies het voorwerp van de pacht uitmaakt" (4). De schade die aanleiding geeft tot vergoeding is derhalve, zoals voor nabuurschade, die welke de grenzen van een normale schade te buiten gaat (5) (6).

-
- .../...
- (1) Cass. 11 juli 1895, Pas. 1895, I.242; 3 december 1903, Pas. 1904.I.71.
- (2) In sommige gevallen bestaat de schuld erin niet de nodige voorzorgen te hebben genomen om te verhinderen dat het wild, zelfs als het te talrijk is geworden, schade aanricht aan eigendommen van derden (Cass. 21 november 1929, Pas. 1930, I.2).
- (3) Cass. 9 maart 1939, Pas 1939.I.122 en 11 januari 1940. Pas. 1940.I.
- (4) Cass. 2 maart 1922 (2 arresten), Pas. 1922.I.183.
- (5) G. LESCHEVIN, "La chasse", nr. 325 in "LES NOVELLES, Code de route, Codes rural et forestier, Chasse et Pêche". Brussel, Larcier, 1938; S. CATTIER, "Répertoire pratique de droit belge, Complément, Tome II, V° Chasse", nrs 474-475. Brussel, Bruylant, 1966; H. DE PAGE, "Traité élémentaire de droit civil belge, Tome II", nrs 1017 en 1017bis; Brussel, Bruylant, 2de ed. 1940, 3de ed. 1964.
- (6) Omtrent de diverse problemen betreffende de toepassing van de inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid geldende regels op wildschade, zie behalve de in de vorige noot aangehaalde werken :

Bovendien heeft de wetgever zeer vroeg bijzondere bepalingen uitgevaardigd in verband met het vergoeden van schade aangericht door een bepaalde soort wild, met name door konijnen. Verder in de tekst wordt daarop ingegaan.

a) De_jachtwet_van_26_februari_1846.

Bij de goedkeuring van de eerste jachtwet heeft de wetgever een bijzondere bepaling uitgevaardigd voor de vergoeding van door konijnen aangerichte schade en hij heeft die bepaling in de jachtwet zelf ingevoegd.

Artikel 3, vierde lid, van de genoemde wet luidt aldus :

"Les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double".

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat met de aangehaalde bepaling gezorgd wil zijn voor een werkelijke schadevergoeding, die verhinderd dreigde te worden door de vrees voor gerechtskosten. Die bepaling stamt immers uit een amendement van de heer de THEUX, die tot staving van zijn voorstel het volgende overweegt : " ... Il faut que ... le juge puisse ... allouer (au cultivateur), une double indemnité, ce qui l'indemniserait des frais du procès qu'il aura été obligé d'intenter". Hij voegt daar verder nog aan toe : " ... on ne

.../...

vervolg voetnoot (6) van vorige bladzijde.

... Chevalier BRAAS, "Législation de la chasse en Belgique", nrs. 112-119, Brussel Bruylant, Luik, Vaillant, Carmanne, 1954; Roger O. DALCQ, "LES NOVELLES. DROIT CIVIL. Tome V. Traité de la responsabilité civile", vol. I. "Les causes de responsabilité", nrs. 446-449, Brussel, Larcier, 1967.

Ach. PAUWELS, Wildschade, nrs. 67-285. Algemene Practische Rechtsverzameling, 1958.

peut pas mettre le cultivateur dans la nécessité de soutenir tous les ans et à perpétuité des procès ..." Het amendement werd aangenomen, met dien verstande dat vergoeding tot beloop van het dubbele van de aangerichte schade tot dwingende regel is gemaakt (1).

b) De_jachtwet_van_28_februari_1882.

Een jachtwet van 28 februari 1882 vervangt de wet van 26 februari 1846.

De nieuwe wet neemt in artikel 7, eerste lid, de regel over die luidt : "De vergoedingen voor de schade door de konijnen aan de vruchten en den oogst toegebracht, zullen op het dubbel gesteld worden".

Het behoud van de regel werd verantwoord door de noodzaak de landbouwers een bijzondere bescherming te verlenen. De heer MACAR, rapporteur, heeft verklaard : "La double indemnité peut avoir des conséquences désagréables; je reconnais qu'il y a eu parfois exagération ... Nous trouvant en présence de deux intérêts entre lesquels il faut choisir, celui du propriétaire, intérêt d'agrément, et celui, bien autrement sérieux, du locataire et du petit cultivateur, je n'hésite pas à trancher la question en faveur du dernier" (2).

.../...

(1) Bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 7 februari 1846, Pasinomie 1846, bladzijde 114, noot 2.

(2) Bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 23 november 1881, Pasinomie 1882, bladzijde 63.

Als daarentegen het stelsel van de dubbele vergoeding op aanbeveling van de heer ROLIN-JACQUEMYNS, Minister van Binnenlandse Zaken, niet is verruimd tot het vergoeden van schade die door ander wild dan konijnen wordt veroorzaakt, komt dat doordat alleen konijnen zo talrijk kunnen worden dat zij groot gevaar opleveren; het is dan ook billijk dat uitzonderlijke maatregelen worden genomen om de landbouwers te beschermen tegen de boseigenaars die uit heuse berekening de vermenigvuldiging van dat wild in de hand zouden kunnen werken (1).

.../...

(1) Bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, vergadering van 8 december 1881, Pasinomie 1882, bladzijde 63.

c) De wet van 4 april 1900 waarbij de jachtwet van 28 februari 1882 gewijzigd wordt.

De wet van 4 april 1900 is ontstaan uit een aantal wetsvoorstellen van parlementsleden.

Een door de heer DEFNET c.s. ingediend wetsvoorstel beoogt "de jacht te democratiseren" en deze op uiterst vrije wijze te laten beoefenen (1). Zoals een het voorstel genegen lid van de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers toegeeft, zou de goedkeuring ervan het verdwijnen van het wild tot gevolg hebben en "het einde van de jacht betekenen" (2).

De wetgever heeft een zo radicale oplossing van de hand gewezen. Hij heeft de in de wet van 1882 vastgestelde regeling inzake bescherming van het wild en behoud van de jacht in haar essentie gehandhaafd maar heeft ze op een aantal punten verbeterd. De wetgever blijkt bij de behandeling van de ingediende wetsvoorstellen wel degelijk in de eerste plaats begaan te zijn geweest met het voorkomen van wildschade en zeker met het vergoeden van die schade. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet, inzonderheid uit een aantal passages van het door de heer VERBEKE namens de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebrachte verslag (3), alsmede uit het verslag dat door de heer DAVIGNON namens de Senaatscommissie werd uitgebracht (4).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1894-1895, nr. 61.

(2) Verslag namens de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de heer DELBEKE (Gedr. St. Kamer, zitt. 1898-1899, nr. 175; Pasinomie 1900, bladzijde 174).

(3) Gedr. St. Kamer, zitt. 1898-1899, nr. 175, bladzijden 159-165 Pasinomie, 1900, bladzijden 173-185, inzonderheid bladzijden 173-174, 178-180, 180-181, 181-182,

(4) Gedr. St. Senaat, zitt. 1899-1900, nr. 37; Pasinomie 1900, bladzijden 135-188.

De wijzigingswet van 4 april 1900 voegt in de jachtwet van 28 februari 1882 een artikel 6bis in en vervangt artikel 7 van die wet door de artikelen 7, 7bis en 7ter.

Er zij hier alleen gewezen op de bepalingen betreffende de vergoeding van wildschade. Deze zijn toepasselijk op die schade welke door konijnen wordt aangericht.

Artikel 7bis, eerste lid, stelt andermaal als regel : "De vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, bedraagt het dubbele van de schade".

Het behoud van die bepaling, waar door een lid van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers tegen ingebracht werd dat zij nodeloos van het gemeen recht afwijkt, is aandachtig bestudeerd door de Commissie, die concludeerde dat de geldende regeling gegrond was. Dat blijkt uit het verslag : "L'examen approfondi et consciencieux que votre commission a fait de tous les remèdes qui lui ont été proposés contre les ravages des lapins, lui a donné la conviction que le meilleur, sinon le seul admissible, c'est celui de la loi de 1882, c'est-à-dire la double indemnité pour le dommage causé ... Le double dommage est un remède énergique mais nécessaire. Sauf exception, il laisse aux lésés la réparation entière du dommage après déduction des frais qui incombent même au plaideur heureux. Mais surtout, par le jeu naturel de l'intérêt personnel, il maintient dans des limites convenables la multiplication des lapins. Il n'a pas tant pour but de combler le réclamant que de prévenir les motifs de réclamation. Il doit servir et sert surtout de remède préventif et personne ne contestera que ce remède ne soit moins efficace avec le dommage simple ... Comme réparation, le double dommage dépasse la stricte équité; comme peine et comme remède social, il n'excède pas les justes limites. Et il faut

.../...

convenir que ce remède a été généralement efficace. Il a permis de laisser intactes à la fois la liberté civile des citoyens et la protection nécessaire du gibier" (1).

Een aanvullende maatregel die door de wet van 4 april 1900 is ingevoegd met het oog op de vergoeding van door konijnen aangerichte schade, bestaat erin degene die beweert schade te hebben geleden de mogelijkheid te bieden een verzoek tot de vrederechter te richten (artikel 7bis, tweede en volgende leden)(

d) De_wet_van_14_juli_1961_tot_regeling_van_het_her-
stel_der_door_grof_wild_aangerichte_schade.

Herhaaldelijk zijn bij de Wetgevende Kamers wetsvoorstellen ingediend om voor het herstel van door grof wild aangerichte schade andere grondregels vast te stellen. De indieners van die voorstellen zijn namelijk van oordeel dat de regels van gemeen recht, zelfs zoals ze door de rechtspraak worden toegepast, het niet mogelijk maken een werkelijke vergoeding van die schade te waarborgen (3).

.../...

(1) Pasinomie 1900, bladzijde 182.

(2) Zie onder meer S. CATTIER, "Répertoire pratique de droit belge. Complément, Tome II, V^o Chasse", nrs. 496-504.

(3) O. LESCHEVIN, op cit. "La Chasse", nr. 590-593.
Y. RANSCELOT en J. HANSENNE, "La loi du 14 juillet 1961 relative à la réparation des dégâts causés par le gros gibier. Un nouveau cas de responsabilité sans faute"; J.T., 1962, bladzijden 525-527, inzonderheid nr. 2.

Een door de heer DISCRY op 4 februari 1960 ingediend wetsvoorstel (1) heeft geleid tot de wet van 14 juli 1961 tot regeling van het herstel der door grof wild aangerichte schade.

De zoëven aangehaalde wet is uitsluitend toepasselijk op schade die door grof wild wordt aangericht, namelijk, volgens de opsomming die in artikel 1, eerste lid, wordt gegeven, "door herten, reeën, damherten, wildschapen en everzwijnen" en geldt bovendien uitsluitend voor schade die wordt aangericht "aan velden, vruchten en oogsten".

De wet voert een objectieve aansprakelijkheid in. Zij legt immers de verplichting tot vergoeding van de schade op aan "de houders van het jachtrecht", met als enige voorwaarde dat de schade veroorzaakt is "door herten, reeën, damherten, wildschapen of everzwijnen die komen van bospercelen waarop zij het jachtrecht hebben, zonder dat zij zich op toeval of overmacht kunnen beroepen" (2).

In het tweede lid van artikel 1 worden de grenzen van de nieuwe aansprakelijkheid nader omschreven. "Indien de gedaagde het bewijs levert dat het wild van een of meer andere jachtgebieden dan het zijne voortkomt, kan hij de houders van het jachtrecht op die jachtgebieden in de zaak roepen en deze kunnen, in dat geval, tot herstelling van de gehele schade of van een deel van de schade veroordeeld worden" (3) (4).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1960-1961, nr. 420/1.

(2) Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel (gecit. stuk, nr. 420/1), gaat het om een vermoeden van schuld juris et de jure.

(3) Zie eveneens artikel 2.

(4) S. CATTIER, op cit. nrs. 505 tot 517.

Hoewel de wet van 14 juli 1961 een op zichzelf staande wet is, verwijst zij in artikel 3, wat de te volgen procedure inzake vorderingen tot schadevergoeding betreft, naar artikel 7bis van de jachtwet van 28 februari 1882 en vult zij in de artikelen 4 en 5 de bepalingen van artikel 6bis en artikel 10 van dezelfde wet aan.

In de huidige samenleving zijn, wil er nog gejaagd kunnen worden, maatregelen nodig tot instandhouding van het wild. Daar het wild onvermijdelijk schade aanricht, eist de reglementering van de jacht eveneens maatregelen om die schade zoveel mogelijk te voorkomen, maatregelen ook om ervoor te zorgen dat er voor die schade, wanneer ze is aangericht, vergoeding komt. Het voorkomen van wildschade en het vergoeden ervan behoren tot de voornaamste bekommernissen waaraan de wetgever bij de voorbereiding van de achtereenvolgende jachtwetten uiting heeft gegeven. Dat blijkt, zoals hiervoren is uiteengezet, onder meer uit de economie van de wetten van 26 februari 1846, 28 februari 1882, 4 april 1900 en 14 juli 1961, en in de parlementaire voorbereiding van die wetten vindt men dat zeer duidelijk bevestigd.

Met het oog op het voorkomen van schade heeft de wetgever in de algemene jachtwet een aantal bepalingen opgenomen waarbij de verdelging van bepaalde soorten wild onder bijzonder

.../...

ruime voorwaarden wordt toegestaan (1).

.../...

(1) zie:

- wat konijnen betreft, artikel 3, vijfde lid, van de jachtwet van 26 februari 1846; artikel 7, derde lid, van de oorspronkelijke tekst van de jachtwet van 28 februari 1882; artikel 7, eerste lid, en artikel 7ter van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 4 april 1900 en 20 juni 1963;
- wat "wilde dieren" betreft, artikel 6 van de oorspronkelijke tekst van de wet van 28 februari 1882; artikel 6 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 10 juli 1972 en artikel 7ter van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 20 juni 1963;
- wat everzwijnen betreft, artikel 6bis, in de wet van 28 februari 1882 ingevoegd bij de wet van 4 april 1900, en artikel 7ter van de genoemde wet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 20 juni 1963;
- wat houtduiven betreft, artikel 6ter, in de wet van 28 februari 1882 ingevoegd bij de wet van 20 juni 1963.

Artikel 6ter verklaart houtduiven tot "schadelijke vogels". Het staat "het gebruik van vuurwapens zonder jachtverlof, met het oog op het verdelgen ervan door de grondgebruiker" toe, mits de in artikel 7ter van de wet voorgeschreven machtiging van de Minister van Landbouw is verkregen.

Op grond van de aangehaalde wetsbepalingen heeft de Minister, lid van de Vlaamse Executieve, die bevoegd is voor Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Leefmilieu, op 29 maart 1983 een besluit uitgevaardigd "waarbij de bestrijding van de houtduif wordt toegestaan in zekere teelten van het Vlaamse Gewest" (Belgisch Staatsblad van 2 april 1983). In de aanhef van het ministerieel besluit wordt aangevoerd "dat de aanwezigheid van een te groot aantal houtduiven schade berokkent aan teelten in verscheidene provincies" (Belgisch Staatsblad 2 april 1983).

Op grond van dezelfde wetsbepalingen heeft de Minister, lid van de Waalse Gewestexecutieve, die bevoegd is voor de Nieuwe Technologieën, de Kleine en Middelgrote Ondernemingen, de Ruimtelijke Ordening en de Bossen, op 18 april 1983 een ministerieel besluit uitgevaardigd "waarbij het schieten van de houtduif wordt toegestaan in zekere teelten van het Waalse Gewest" (Belgisch Staatsblad van 21 april 1983). De aanhef van dit besluit bevat dezelfde overweging als die van het ministerieel besluit van 29 maart 1983.

Wat de vergoeding van de aangerichte schade betreft heeft de wetgever tot in 1961, op een uitzondering na, die verderop aan de orde komt, de in de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek vastgestelde regels van gemeen recht laten werken. Zoals er echter reeds op gewezen is, hebben de hoven en rechtbanken ter zake van wildschade, wegens de aard zelf van de zaak, de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels toegepast met specifieke schakeringen ten aanzien van de aard van de schuld, het bewijs ervan en de omvang van de te vergoeden schade. Met de bedoeling de vergoeding van door konijnen aangerichte schade volkomen doeltreffend te maken en de houders van het jachtrecht aan te sporen tot grote waakzaamheid om zodanige schade, waarvoor bijzonder groot gevaar bestaat, te voorkomen, heeft de wetgever overigens reeds in de eerste jachtwet als regel gesteld dat "de vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, het dubbele van de schade bedraagt". Deze regel, die is geformuleerd in artikel 3, vierde lid, van de wet van 26 februari 1846, is overgenomen door artikel 7, eerste lid, van de oorspronkelijke tekst van de wet van 28 februari 1882 en door artikel 7bis, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900. Ten slotte heeft de wetgever het nodig geoordeeld om met de wet van 14 juli 1961 inzake vergoeding van door grof wild aangerichte schade, een heel bijzondere "objectieve" aansprakelijkheidsregeling in te voeren.

De conclusie kan dan ook zijn dat, volgens de opvatting van de wetgever, zowel de bepalingen betreffende het vergoeden van wildschade als de bepalingen die strekken om die schade zoveel mogelijk te voorkomen, zeer nauw samenhangen met de jacht. Zij worden geacht een integrerend deel uit te maken van de jachtregeling.

.../...

Afdeling II. DE PARLEMENTAIRE VOORBEREIDING VAN DE BIJZONDERE
WET VAN 8 AUGUSTUS 1980 TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN.

I. De voorzieningen voor de werking van de "voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen".

Artikel 2 van de "wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen gecoördineerd op 20 juli 1979" bepaalt dat "een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord (is)" in de aangelegenheden die het opsomt, onder meer wat betreft : "7°, de visvangst, de jacht en de bossen".

Ten aanzien van de jacht bepaalt het koninklijk besluit van 6 juli 1979 "tot afbakening van de aangelegenheden inzake de jacht, de visvangst en de bossen, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is" : "de ministeriële comités voor de Gewesten (zijn) bevoegd voor de uitwerking van elke wettelijke of reglementaire bepaling, waarvan de toepassing beperkt blijft tot het gewest, tot een gedeelte van het gewest of tot een in het gewest gelegen instelling en voor de uitvoering van deze wettelijke en reglementaire bepalingen ...", onder meer wat betreft "de jachtwet van 28 februari 1882, doch met uitzondering van de wetgeving en reglementering inzake de vervaardiging, de handel en het bezit van jachtwapens" (artikel 1.1).

II. Het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen.

Artikel 28, § 2, 3°, van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen (1) bepaalt :

.../...

(1) Gedr. St. Kamer., zitt. 1977-1978, nr 461/1.

"De (Gewest)raden regelen, ieder wat hem betreft, bij ordonnantie :

...

3° bossen, jacht, visvangst en vogelvangst".

De memorie van toelichting bevat geen aanwijzingen omtrent de omvang van de aangelegenheden waarvoor de Gewesten bevoegdheid krijgen. De Regering bepaalt zich daarin tot de verklaring dat zij :

"Bij het onderzoek van (het) artikel door de Kamers (zal) preciseren hoe de verschillende in dit artikel genoemde materies dienen te worden uitgelegd" (1).

Later dient de Regering amendementen in ter vervanging van verscheidene gedeelten van artikel 28 van het ontwerp door nieuwe teksten. De verantwoording van die amendementen bevat bovendien nadere gegevens omtrent de omvang van de in dat artikel bedoelde aangelegenheden (2).

Het document commentarieert artikel 28, § 2, 3°, als volgt :

"3° Bossen, jacht, visvangst en vogelvangst.

De bevoegdheid inzake bossen houdt eveneens de regionalisering in van alles wat geregeld wordt bij het Boswetboek en de daarmee verbonden wetgeving en reglementering.

De maritieme visvangst behoort tot de regionale bevoegdheid.

De bevoegdheid inzake jacht, visvangst en vogelvangst beoogt inzonderheid de opening en de sluiting, de normen in verband met vergunningen, toelatingen en herstel van de schade die door één van deze activiteiten veroorzaakt wordt.

.../...

(1) Zie de commentaar op artikel 28, aangehaald stuk, blz. 10-1.
(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/20.

De wetgeving en de reglementering inzake de vervaardiging, de handel en het bezit van jachtwapens blijft evenwel een nationale bevoegdheid omdat een politiek dient gevoerd ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit" (1).

In zijn advies over de Regeringsamendementen op artikel 28 van het ontwerp wijst de Raad van State naar aanleiding van paragraaf 2, 3°, erop dat "de commentaar (zegt) dat de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens niet onder de regelende bevoegdheid van de Gewesten vallen". Hij attendeert erop dat "die belangrijke uitzondering in de tekst (zou) moeten worden opgenomen" (2).

III. Het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet.

Artikel 29, § 1, 15°, van het op 1 oktober 1979 ingediende ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet rangschikt de jacht onder de bevoegdheden die aan de Gewesten zijn toegekend (3).

De bepaling luidt aldus :

"15°. Jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en vogelvangst. De Gewestexecutieven moeten echter overleg plegen voor het openen en sluiten van de jacht en van de vogelvangst".

.../...

(1) Geciteerd Stuk, blz. 6.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/33, blz. 2.

(3) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1, blz. 93.

De memorie van toelichting merkt in haar commentaar bij die bepaling op dat "op advies van de Raad van State (L. 13.395/VR) de uitzondering op de principiële bevoegdheid van de Gewesten, van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens in het ontwerp (werd) ingeschreven".

Ze onderstreept voorts :

"Bovendien wordt bepaald dat de Gewestexecutieven overleg moeten plegen voor het openen en sluiten van de jacht en van de vogelvangst" (1).

Nadat de Eerste Minister het advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet had ontvangen (2), droeg hij de Raad van State op een nieuwe tekst voor artikel 29 op te stellen.

In het tweede advies dat de Raad van State aldus te verstrekken heeft gehad op verzoek van de Eerste Minister, heeft hij in verband met het "bevoegdhedenpakket" bestaande uit "visvangst, jacht, bossen en vogelvangst" (3) gewezen op de commentaar die de Regering in het hierboven aangehaalde (gedrukt stuk Kamer, zitting 1977-1978 nr 461/20) had uitgebracht.

In datzelfde advies had de Raad van State in verband met de jacht de volgende, reeds vermelde opmerking gemaakt :

"D. De jacht is geregeld bij de wet van 28 februari 1982.

.../...

(1) Gecit. stuk, blz. 20

(2) Zie bijlage I bij het reeds geciteerde stuk nr 261/1.

(3) Zie bijlage II bij het reeds geciteerde stuk nr 261/1, blz. 14.

Fabricage, handel en bezit van jachtwapens zijn onderworpen aan de wet van 3 januari 1933. Vergunning voor het dragen van jachtwapens echter is geregeld bij de wet van 28 februari 1882. In de tekst moet dan ook uitdrukkelijk worden gesteld dat die aangelegenheid, als uitzondering op de algemene bevoegdheid van de gewesten, onder de nationale wetgeving ressorteert" (1).

De uitzondering welke het ontwerp op de algemene bevoegdheid van het Gewest inzake jacht stelt wat betreft de fabricage van, de handel in en het bezit van jachtwapens, geeft aanleiding tot dispuut. Er worden eerst door de heren BONMARIAGE, MOUREAUX en LAGASSE, daarna door de heren CAPOEN en JORISSEN, amendementen tot schrapping van de uitzondering ingediend (2) (3). Die amendementen zijn in de openbare vergadering van de Senaat van 28 maart 1980 besproken (4). Ter verdediging van de tekst van het wetsontwerp heeft de Eerste Minister eraan herinnerd dat er over het door hem gemaakte onderscheid tussen enerzijds de jacht zelf en anderzijds de fabricage van, de handel in en het bezit van jachtwapens, overeenstemming bestond onder alle Regeringsleden en dat dit onderscheid aangegeven was in een van de koninklijke besluiten van 6 juli 1979. Die besluiten zijn aan de Raad van State medegedeeld om hem in staat te stellen "de politieke wil van de Regering te vertolken".

.../...

-
- (1) Bijlage II bij het reeds geciteerde stuk nr 261/1, blz. 14
 - (2) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/4, artikel 29, D, blz. 6.
 - (3) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/28.
 - (4) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 28 maart 1980, blz. 1229-1231.

De Eerste Minister voegt daaraan toe :

"Dans son avis, le Conseil d'Etat a notamment défini la compétence en ce qui concerne la chasse, la pêche et la tenderie. Elle vise, en particulier, l'ouverture et la fermeture, les normes relatives aux licences, aux permis et à la réparation des dommages causés par l'une de ces activités.

La législation et la réglementation relatives à la fabrication, au commerce et à la détention d'armes demeurent toutefois une compétence nationale, en raison de leur incidence sur la prévention et la lutte contre la criminalité".

... (1).

IV. Het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen draagt in artikel 6, § 1, II, 6°, aan de Gewesten op, als aangelegenheden bedoeld in artikel 107 van de Grondwet :

"6° De jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;" (2).

De memorie van toelichting verstrekt bij die bepaling de volgende, korte commentaar :

"Deze materie omvat onder meer de jachtwet van 28 februari 1882.

De jacht werd reeds sinds de Werkgroep van 28 als een plaatsgebonden aangelegenheid beschouwd.

.../...

(1) Hand., blz. 1230.

(2) Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/1, blz. 65.

Bovendien wordt bepaald dat de betrokken Executieven overleg moeten plegen voor het openen en het sluiten van de jacht en de vogelvangst (cf. art. 6, § 2, 2°)" (1).

In de Senaatscommissie zijn verscheidene amendementen ingediend om de uitzondering in verband met de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens geheel of, subsidiair, ten dele op te heffen (2).

De Minister van Institutionele Hervormingen (F)
antwoordt :

"De huidige tekst wordt in dezelfde geest ingediend en moet worden uitgelegd met inachtneming van de verklaringen van de Eerste Minister in openbare vergadering van de Senaat bij het onderzoek van het ontwerp 261".

.../...

(1) Geciteerd Stuk, blz. 19.

(2) Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door de heer ANDRE en Mevr. PETRY, Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 165-167.

Al die amendementen werden verworpen (1) (2) (3).

-
- (1) Reeds geciteerd Stuk nr 434/2, blz. 166-167.
 - (2) De Senaat heeft in openbare vergadering van 22 juli 1980 (Hand., zitt. 1979-1980, blz. 2385-2386) soortgelijke amendementen verworpen die waren ingediend, enerzijds door de heren MOUREAUX en consorten (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/19) en anderzijds door de heren CAPOEN en consorten (Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/28). Vóór de bespreking in de Commissie zijn nog soortgelijke amendementen bij de Kamer aanhangig gemaakt, enerzijds door de heer OUTERS (Stuk nr 627/4/II, blz. 3) en anderzijds door de heer SCHILTZ (Stuk nr 627/5/I, blz. 2). Die amendementen zijn eveneens door de Commissie verworpen (Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen uitgebracht door de heren le HARDY de BEAULIEU en DE GREVE, Gedr. St. Kamer. zitt. 1979-1980, nr 627/10, blz. 87).
 - (3) In de Senaatscommissie werd een amendement tot aanvulling met de woorden "... en inzonderheid de aangelegenheden bedoeld in de wet van 28 februari 1882 betreffende de jacht" afgewezen, zonder dat enige reden is opgegeven (Stuk nr 434/2, blz. 166-167).

CONCLUSIE.

- Zoals de Raad van State er in zijn tweede advies over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet op gewezen heeft, is de bevoegdheid van het Gewest voor de jacht een "algemene bevoegdheid" (1).

- In de verantwoording van de amendementen die de Regering op artikel 28 van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen heeft ingediend, heeft zij aanwijzingen verstrekt omtrent de draagwijdte van de bevoegdheid die zij inzake de jacht aan de Gewesten wilde verlenen :

"...

De bevoegdheid inzake jacht, visvangst en vogelvangst beoogt inzonderheid de opening en de sluiting, de normen in verband met vergunningen, toelatingen en herstel van de schade die door één van deze activiteiten veroorzaakt wordt.

De wetgeving en de reglementering inzake de vervaardiging, de handel en het bezit van jachtwapens blijft evenwel een nationale bevoegdheid omdat een politiek dient gevoerd ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit" (2).

De zoëven aangehaalde tekst is door de Raad van State in zijn tweede advies over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet overgenomen (3). Naar deze tekst is het dat de Eerste Minister in de openbare vergadering van de Senaat van 28 maart 1980 heeft verwezen (4). Tijdens de bespreking van het

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, nr 261/1, bijlage II, blz. 14.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/20, blz. 6.

(3) Hiervoren geciteerd stuk nr 261/1, bijlage II, blz. 14.

(4) Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, blz. 1230.

ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen door de Senaatscommissie heeft de Minister van Institutionele Hervormingen verklaard dat de bepaling in kwestie moet worden uitgelegd overeenkomstig de verklaring van de Eerste Minister in die openbare vergadering van de Senaat (1).

- Op het gebied van de jacht maakt de bijzondere wet tot hervorming der instellingen het Gewest bevoegd "met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van (...) wapens". Als die uitzondering in de tekst zelf van de wet is ingeschreven, dan komt dat, zoals hierboven is gezegd, doordat de Raad van State zulks, precies wegens de algemene bevoegdheid van het Gewest terzake van jacht, nodig heeft geacht (2).

Het is, bijna uitsluitend, over die uitzondering met betrekking tot de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens dat het debat bij de behandeling van de ontwerpen van bijzondere wet tot hervorming der instellingen heeft gelopen. Talrijke amendementen zijn, het ene na het andere, ingediend ten einde die uitzondering geheel of gedeeltelijk op te heffen. De uitzondering is behouden op aandringen van de Regering, die liet gelden dat ten aanzien van de aangelegenheid waarop die uitzondering betrekking had, "een politiek diende te worden gevoerd ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit" (2). De discussie met betrekking tot de uitzondering is

.../...

(1) Gedr. Stuk Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 166-167.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/20, blz. 6;
Hand. Senaat, zitt. 1979-1980, vergadering van 28 maart 1980, blz. 1230; Hand. Senaat, vergadering van 22 juli 1980, blz. 2385-2386.

van geen belang voor het oplossen van het bevoegdheidsvraagstuk dat het thans voorliggende wetsvoorstel doet rijzen, want zij ligt in een heel andere gedachtensfeer.

- Toen de Regering in de verantwoording van haar amendementen op artikel 28 van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen de draagwijdte heeft omschreven van de bevoegdheid die inzake de jacht aan het Gewest zou worden toegekend, heeft zij verklaard dat die bevoegdheid zou omvatten : "... de opening en de sluiting, de normen in verband met vergunningen, toelatingen en herstel van de schade die door één van deze activiteiten veroorzaakt wordt" (1). De Raad van State heeft die commentaar op de bepaling overgenomen in zijn tweede advies over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (2). In de openbare vergadering van de Senaat van 28 maart 1980 heeft de Eerste Minister die bedenkingen herhaald (3). De Minister van Institutionele Hervormingen heeft naar die verklaring van de Eerste Minister verwezen ten tijde van de behandeling van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen door de Senaatscommissie (4).

Strikt genomen is de vergoeding van de schade die door het wild wordt aangericht te onderscheiden van de vergoeding van de schade die door het beoefenen van de jacht wordt veroorzaakt. Maar zoals uit de analyse onder afdeling I naar voren treedt,

.../...

-
- (1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1977-1978, nr 461/20, blz. 6.
 - (2) Bijlage II bij het Gedr. Stuk Kamer, B.Z. 1979, nr 261/1, blz. 14.
 - (3) Hand. Senaat, 1979-1980, vergadering van 28 maart 1980, blz. 1230.
 - (4) Gedr. St. Senaat, zitt. 1979-1980, nr 434/2, blz. 165-167.

besteedt de wetgever, telkens als hij een regeling treft ter zake van de jacht, bijzondere aandacht aan de wildschade en neemt hij maatregelen om die zoveel mogelijk te voorkomen en om ze, als ze zich voordoet, zo doeltreffend mogelijk te vergoeden. Dat blijkt uit de economie van de wetten van 26 februari 1846, 28 februari 1882, 4 april 1900 en 4 juli 1961; dat wordt ook bevestigd door de parlementaire voorbereiding van die verschillende wetten. Wat de aansprakelijkheid uit hoofde van de jacht betreft, heeft de wetgever geen enkele bijzondere bepaling uitgevaardigd maar houdt hij het bij de gemeenrechtelijke regeling van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek (1) (2). Ook inzake vergoeding van wildschade heeft de wetgever, tot in 1961, voor die schade in haar geheel, de regels van gemeen recht gehandhaafd. Maar zoals hierboven is uiteengezet, hebben de hoven en rechtbanken die regels, wegens de aard der zaak toegepast met specifieke schakeringen wat betreft de aard van de schuld, het bewijs daarvan en de raming van de schade. Bovendien heeft de wetgever reeds in de eerste jachtwet van 26 februari 1846 als regel gesteld : "De vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, bedraagt het dubbele van de schade". Deze bepaling is door de wet van 28 februari 1882 overgenomen en is daarin behouden toen die wet bij de wet van 4 april 1900 werd gewijzigd. Uit de parlementaire voorbereiding van die wetten blijkt dat de wetgever zich ten zeerste heeft beijverd om te vermijden dat de instandhouding van het wild - een onmisbare voorwaarde voor de jacht - de landbouwers ernstig zou schaden en dat hij daarom, door het invoeren van een burgerrechtelijke sanctie, de houders van het jachtrecht heeft willen aansporen tot grote waakzaamheid in het voorkomen van schade die wordt aangericht door een soort wild dat zich bijzonder sterk

.../...

- (1) O. LEVESCHIN, "La Chasse", nrs 38 e.v. NOVELLES, op. cit; Chevalier BRAAS, "Législation de la chasse en Belgique", op. cit. nrs 333-334.
- (2) Artikel 29 van de wet van 28 februari 1882, thans gewijzigd bij de wet van 30 juni 1967, voert evenwel een bijzondere vereenvoudigde procedure in voor het herstel van de schade die door de genoemde overtredingen is aangericht.

vermenigvuldigt en derhalve een groter gevaar voor het beschadigen van gewassen en aanplantingen oplevert. Uit die parlementaire voorbereiding komt ook naar voren dat de wetgever de volledige vergoeding van de aangerichte schade op een volkomen doeltreffende wijze heeft willen verzekeren. Wat de door "grof wild" aangerichte schade betreft is de wetgever tot het inzicht gekomen dat de regels van gemeen recht hier niet deugdelijk waren; daarom heeft hij bij de wet van 14 juli 1961 een nieuwe objectieve aansprakelijkheidsregeling ingevoerd waarvan hiervoren een korte ontleding is gegeven.

Bij het uitwerken van de jachtregeling is de wetgever steeds ten eerste begaan geweest met het voorkomen en vergoeden van de door het wild aangerichte schade. Uit de economie van de jachtwetten en de parlementaire voorbereiding ervan mag met reden worden besloten dat de vergoeding van wildschade, in de opvatting van de wetgever, een integrerend deel uitmaakt van de jacht (1).

Het besluit is dan ook dat, nu de jacht door artikel 6, § 1, III, 5°, van de bijzondere wet aan de Gewesten is overgedragen, het thans onderzochte wetsvoorstel, wat het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest betreft, niet tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

- (1) Uit het vorenstaande blijkt dat de vergoeding van de door het wild aangerichte schade, meer nog dan de vergoeding van de door de jacht zelf veroorzaakte schade, specifieke kenmerken vertoont.

Les chambres réunies étaient
composées de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :
G. BAETEMAN,
Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
G. VAN HECKE,
P. DE VISSCHER,
R. PIRSON,
S. FREDERICQ,

Mesdames : M. VAN GERREWEY,
Mevrouwen : S. VAN AELST,

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

Les rapports ont été pré-
sentés par M. J. FORTPIED, pre-
mier auditeur, et M. J. HUBREGTSEN,
auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

président de chambre, président
kamervoorzitter, voorzitte:
président de chambre,
kamervoorzitter,
conseillers d'Etat,
staatsraden,
assesseurs de la section
de législation,
assessoren van de afdeling
wetgeving,

greffiers assumés,
toegevoegde griffiers.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. J. FORTPIED,
eerste auditeur, en de H. J.
HUBREGTSEN, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.