

Numéros du rôle :
1028, 1029, 1054 et 1055

Arrêt n° 5/98
du 21 janvier 1998

ARRET

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 7bis, alinéa 1er, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du référendaire faisant fonction de greffier R. Moerenhout, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

a. Par jugements du 11 décembre 1996 en cause de G. Gillot, P. Plasman, J.-M. Vynckier et C. Gillot contre J. Beeken et en cause de C. Bouffioulx et B. Dewitte contre J.-L. Lombaerts, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 30 décembre 1996, le juge de paix du canton de Nivelles a posé dans chacune des deux affaires la question préjudicielle suivante :

« L'alinéa 1er de l'article *7bis* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse telle que modifiée par la loi du 4 avril 1900, en ce qu'il prévoit que les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution alors que les auteurs d'une faute quelconque et les chasseurs qui doivent indemniser les dégâts causés par d'autres gibiers ne sont tenus de réparer que le dommage simple ? »

Ces affaires ont été inscrites sous les numéros 1028 et 1029 du rôle de la Cour.

b. Par jugements du 10 février 1997 en cause, d'une part, de M. Letihon, et, d'autre part, de E. Jodogne et J. Jodogne, contre l'a.s.b.l. Réserves naturelles et ornithologiques de Belgique et la Région wallonne, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 21 février 1997, le juge de paix du canton de Fexhe-Slins a posé dans chacune des deux affaires la question préjudicielle suivante :

« L'article *7bis* de la loi sur la chasse du 28 février 1882, modifiée par la loi du 4 avril 1900, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il accorde à la partie préjudiciée par des dégâts causés aux cultures par les lapins une indemnité égale au double du dommage réellement subi ? »

Ces affaires ont été inscrites sous les numéros 1054 et 1055 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

A l'occasion de procédures introduites devant les juges de paix des cantons de Nivelles et de Fexhe-Slins en vue d'obtenir l'indemnisation de dommages causés à des cultures par le fait de lapins, la question de la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 7bis, alinéa 1er, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse a été posée, en suite de quoi ont été posées les questions préjudicielles précitées.

III. *La procédure devant la Cour*

a. *Les affaires portant les numéros 1028 et 1029 du rôle*

Par ordonnances du 30 décembre 1996, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 16 janvier 1997, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 janvier 1997; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 février 1997.

b. *Les affaires portant les numéros 1054 et 1055 du rôle*

Par ordonnances du 21 février 1997, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 26 février 1997, la Cour a joint ces affaires avec les affaires déjà jointes portant les numéros 1028 et 1029.

Par ordonnance du 26 février 1997, le président a abrégé le délai pour introduire un mémoire à quinze jours, eu égard à la jonction avec les affaires portant les numéros 1028 et 1029 du rôle.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 février 1997; l'ordonnance abrégeant le délai et l'ordonnance de jonction ont été notifiées par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 mars 1997.

c. *Les affaires portant les numéros 1028, 1029, 1054 et 1055 du rôle*

Des mémoires ont été introduits par :

- G. Gillot et son épouse P. Plasman, demeurant ensemble à 1470 Baisy-Thy, Ferme Bon Gré, et J.-M. Vynckier et son épouse C. Gillot, demeurant ensemble à 1470 Baisy-Thy, rue Banterlez 10, par lettre recommandée à la poste le 6 mars 1997;

- J. Beeken, demeurant à 1300 Wavre, avenue Notre-Dame 37, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1997;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1997;

- l'a.s.b.l. Réserves naturelles et ornithologiques de Belgique, dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, rue Royale-Sainte-Marie 105, par lettre recommandée à la poste le 14 mars 1997.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 avril 1997.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- J. Beeken, par lettres recommandées à la poste les 7 et 8 mai 1997;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 9 mai 1997.

Par ordonnances du 29 mai 1997 et du 25 novembre 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 30 décembre 1997 et 30 juin 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 novembre 1997, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 décembre 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 26 novembre 1997.

A l'audience publique du 17 décembre 1997 :

- ont comparu :

. Me C. Baillied *loco* Me G. Goisse et Me C. Dupont, avocats au barreau de Namur, pour G. Gillot et autres;

. Me T. de Broqueville, avocat au barreau de Bruxelles, pour J. Beeken;

. Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège, pour l'a.s.b.l. Réserves naturelles et ornithologiques de Belgique;

. Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Mémoires déposés dans le cadre des affaires portant les numéros 1028 et 1029 du rôle

Mémoire de G. Gillot et consorts

A.1. La disposition en cause a été adoptée afin de protéger les agriculteurs, plus précisément afin de contraindre les chasseurs, par une pression financière, à prendre des mesures drastiques à l'égard des lapins qui occasionnaient des dommages aux cultures.

L'importance de la reproduction de ces mammifères comme de leur appétit conduisent à des dégâts tels qu'ils peuvent mettre en péril la survie d'une exploitation agricole, voire même « l'économie agricole d'une région ». La survenance de la myxomatose, dans le courant de l'année 1953, n'a pas changé radicalement cette situation. Si diminution il y a de la présence des lapins, celle-ci est due au maintien de la disposition en cause, dont l'actualité et la nécessité restent entières, raison pour laquelle elle a d'ailleurs été maintenue par le législateur wallon.

Mémoire de J. Beeken

A.2.1. Il ressort de l'examen des travaux préparatoires des lois du 26 février 1846 et du 28 février 1882 et de ses modifications que les motifs de l'instauration, puis du maintien, du double dommage ont évolué comme suit.

Dans le cadre de la loi du 26 février 1846, la raison d'être de l'adoption du double dommage est double : il compense, d'une part, l'interdiction faite au fermier de détruire le lapin sur son champ et, d'autre part, les frais de la procédure introduite par le fermier.

Lors de l'adoption de la loi du 28 février 1882, la raison d'être fondamentale de la disposition en cause reste bien présente, à savoir l'extrême abondance des lapins. Au-delà de celle-ci et outre le maintien de l'idée de compensation à l'interdiction de destruction par le fermier, deux motifs ont été avancés : d'une part, compenser la spéculation du propriétaire du bois qui entretient des lapins au détriment du cultivateur et, d'autre part, instituer une peine civile à l'encontre des chasseurs qui ne procèdent pas à la destruction desdits lapins.

La loi du 4 avril 1900, modifiant la loi du 28 février 1882, introduit notamment deux nouveautés; d'une part, elle autorise le fermier à détruire le lapin sur ses terres et, d'autre part, elle simplifie largement la procédure d'indemnisation. Pour le surplus, les mêmes motifs que ceux évoqués dans le cadre de la loi de 1882 ont été avancés pour justifier le maintien de la double indemnité.

A.2.2. Si l'adoption de la disposition en cause et son maintien lors des évolutions législatives précitées se justifiaient au regard de l'abondance dévastatrice des lapins et de la nécessité d'inciter les chasseurs à les détruire sur leurs terres, tel n'est cependant plus le cas depuis l'apparition du virus de la myxomatose, compte tenu de l'épidémie qu'il a causée parmi les lapins et de son rôle régulateur à l'égard de la population de ces mammifères.

Par ailleurs, eu égard au droit de destruction octroyé au fermier et à la simplification de la procédure réalisée par la loi de 1900, les motifs justifiant le double dommage par l'idée d'une compensation à l'absence de droit de destruction et aux frais de procédure ont perdu pertinence; il en est d'autant plus, s'agissant de compenser les frais de procédure, que la loi prévoit désormais une indemnité de procédure au bénéfice du justiciable qui gagne son procès, en ce compris donc le fermier, de telle sorte qu'une indemnisation supplémentaire de ce dernier serait dès lors à considérer comme une violation du principe d'égalité.

Il est relevé enfin que le législateur flamand, par son décret du 24 juillet 1991, a abrogé la disposition en cause.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.3. Dans ce mémoire, le Gouvernement wallon s'en remet provisoirement à la sagesse de la Cour.

Mémoire en réponse de J. Beeken

A.4.1. L'affirmation des parties Gillot et Vynckier selon laquelle la situation n'aurait guère changé par rapport à ce qu'elle était en 1846, 1882 et 1900 est incorrecte au regard de divers facteurs, dont le plus important est l'apparition de la maladie de la myxomatose. Au-delà des nombreuses références scientifiques déjà avancées dans le premier mémoire, le mémoire en réponse s'en réfère à l'opinion d'un expert, P. Miel, ingénieur agronome des eaux et forêts, dont le rapport est joint en annexe. Ce rapport relatif à l'évolution des populations de lapins sauvages confirme d'une part la diminution importante du nombre de lapins - lesquels ne seraient plus le fléau d'antan mais constitueraient désormais un gibier comme les autres, comparable en particulier au lièvre - et, d'autre part, l'apparition d'autres maladies que la myxomatose expliquant cette diminution.

A.4.2. S'agissant de la conformité de la double indemnité au principe d'égalité, il est tout d'abord relevé que le but poursuivi à l'époque - lutter contre le fléau que constituaient à l'époque les lapins - est désormais dénué de toute substance ou objet. Par ailleurs, en tant que la double indemnité est analysée en tant que moyen de lutte contre le fléau précité, les considérations qui justifiaient cette mesure ont, pour la plupart, disparu : le droit de destruction a été instauré, la procédure d'indemnisation a été simplifiée et l'indemnité de procédure a été introduite par le Code judiciaire.

En conclusion, à supposer même que la double indemnité ait constitué à l'époque - *quod non* - une mesure conforme au principe d'égalité, tel n'est cependant plus le cas aujourd'hui, eu égard aux modifications des circonstances de fait et de droit entourant cette mesure.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.5. Il est erroné d'affirmer que la raison d'être originaire de la mesure en cause - lutter contre la prolifération des lapins - a désormais disparu. D'une part, la race des lapins se caractérise par un rythme de reproduction exceptionnel, largement supérieur - et donc incomparable - au rythme de reproduction des autres gibiers. D'autre part, les dispositions réglementant les conditions de chasse du lapin, quasi illimitées par rapport à celles applicables à la chasse du sanglier, confirment l'actualité et la nécessité de la mesure en cause, nonobstant l'apparition de la myxomatose, laquelle mesure vise à maintenir l'abondance des lapins à un nombre ne mettant pas en danger les cultures avoisinantes.

Mémoire déposé dans le cadre des affaires portant les numéros 1054 et 1055 du rôle

Mémoire de l'a.s.b.l. Réserves naturelles et ornithologiques de Belgique

A.6.1. La raison d'être de cette disposition est double. La première, d'intérêt public, consistait à protéger l'agriculture, en tant que source de survivance, des dégâts causés par les lapins; la seconde, de nature privée, visait à éviter que les lapins ne soient nourris sur le compte des cultivateurs et à compenser l'absence de droit de destruction au bénéfice de ceux-ci ainsi que les frais de procès à leur charge.

A.6.2. La première de ces justifications est périmée : d'une part, il y a désormais surproduction et, d'autre part, les populations de lapins se sont écroulées avec l'apparition de la myxomatose. Même à l'origine, on peut d'ailleurs douter de la proportionnalité de cette mesure, aucun des pays limitrophes n'ayant adopté un système analogue.

A.6.3. Quant au second groupe de justifications, il est également contestable. D'une part, le trouble anormal de voisinage ne peut justifier une double indemnisation. D'autre part, le droit de destruction des lapins par le fermier, peu aisé mais néanmoins bien réel dès 1846, a été instauré. Enfin, le coût des procès doit désormais être relativisé au regard de l'instauration de l'indemnité de procédure, des différentes formes d'assurance pouvant couvrir ce risque ainsi que de la simplification de la procédure d'indemnisation.

- B -

Les questions préjudicielles et la disposition en cause

B.1. Par jugements datés du 11 décembre 1996, le juge de paix du canton de Nivelles pose deux questions préjudicielles libellées, en des termes identiques, comme suit :

« L'alinéa 1er de l'article 7bis de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, telle que modifiée par la loi du 4 avril 1900, en ce qu'il prévoit que les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution alors que les auteurs d'une faute quelconque et les chasseurs qui doivent indemniser les dégâts causés par d'autres gibiers ne sont tenus de réparer que le dommage simple ? »

Par jugements datés du 10 février 1997, le juge de paix du canton de Fexhe-Slins pose à la Cour, en des termes eux aussi identiques, deux questions préjudicielles formulées comme suit :

« L'article *7bis* de la loi sur la chasse du 28 février 1882, modifiée par la loi du 4 avril 1900, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il accorde à la partie préjudiciée par des dégâts causés aux cultures par les lapins une indemnité égale au double du dommage réellement subi ? »

B.2. L'alinéa 1er de l'article *7bis* de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, modifié notamment par la loi du 4 avril 1900, dispose, en ce qui concerne la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale :

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

Quant au fond

B.3. La différence de traitement soumise à la Cour concerne la distinction qui est faite entre les responsables de dommages causés aux cultures par les lapins et les personnes préjudiciées par ces dommages, d'une part, et les responsables ainsi que les victimes d'autres dommages, d'autre part : en vertu de la disposition en cause, les premiers sont en effet tenus au paiement ou bénéficient d'une indemnité double de celle correspondant au dommage alors que pour les seconds, l'indemnité correspond simplement à celui-ci.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. La disposition en cause trouve son origine dans l'article 3, alinéa 4, de la loi du 28 février 1846. Elle a été reprise, en des termes inchangés, à l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, ainsi qu'à l'article 2 de la loi modificative du 4 avril 1900, qui a remplacé la disposition précitée de la loi de 1882 par son actuel article *7bis*, alinéa 1er.

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires de ces trois textes que l'adoption, puis le maintien, par le législateur de la double indemnisation des dommages causés aux cultures par les lapins visait à réagir contre le fléau que ceux-ci constituaient, à l'époque, pour l'agriculture en raison de leur prolifération très importante. « Il est généralement reconnu que le lapin est un animal qui cause beaucoup de dommage aux récoltes. [...] des mesures sont à prendre pour faire réparer ces dommages et autant que possible pour en faire cesser la cause » (*Ann.*, Chambre, 1845-1846, séance du 6 février 1845, p. 588). De même, « l'abondance des lapins constitue une calamité publique contre laquelle il faut réagir avec vigueur » (*Ann.*, Chambre, 1881-1882, séance du 8 décembre 1881, p. 215); « les lapins sont peut-être le seul gibier dont la multiplication a paru tellement dangereuse qu'il faille absolument l'arrêter. » (*ibidem*)

B.6.2. Au-delà de cet objectif général, les travaux préparatoires indiquent que le législateur, en instaurant une double indemnisation, entendait, d'une part, prévenir les dégâts causés aux cultures par les lapins et, d'autre part, compenser les dommages et charges subis par les préjudiciés.

S'agissant du rôle préventif de ce qu'on appelle le double dommage, il a été relevé que ce dernier, « par le jeu naturel de l'intérêt personnel, [...] maintient dans des limites convenables la multiplicité des lapins. Il n'a pas tant pour but de combler le réclamant que de prévenir les motifs de réclamations. Il doit servir et il sert surtout de remède préventif, et personne ne contestera que ce remède ne soit moins efficace avec le dommage simple » (*Doc.*, Chambre, 1897-1898, n° 175, pp. 22 et 23).

En ce qui concerne la fonction de réparation de la double indemnité, il a été souligné que celle-ci « ne devait pas être proportionnée seulement avec le dégât commis par les lapins, mais devait encore être en rapport avec les frais qu'il [le préjudicié] est dans le cas de faire pour poursuivre l'action civile par-devant les tribunaux » (*Ann.*, Chambre, 1845-1846, séance du 7 février 1846, p. 595). Outre cette idée de compensation des frais de procès, apparaît l'idée de compenser le fait que l'agriculteur ne peut détruire lui-même, sous le régime des lois de 1846 et 1882, les lapins qui ravagent ses récoltes (*ibidem*).

B.7. Si la double indemnisation des dommages causés aux fruits et récoltes par les lapins a pu constituer une mesure à la fois pertinente et proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis, à l'époque, par les lois de 1846, 1882 et 1900, il y a lieu de vérifier si elle reste justifiée, dans les circonstances actuelles, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination.

B.8.1. La Cour constate qu'il n'est pas contesté que des changements importants soient intervenus dans les circonstances de fait : la prolifération des lapins a été réduite fortement et de façon durable par l'effet de diverses maladies, dont la myxomatose, de telle sorte qu'il est difficile d'y voir encore aujourd'hui un fléau qui justifierait des mesures exceptionnelles.

Certes, une loi qui revêt un caractère préventif pourrait se justifier par le seul souci de prévenir un retour du fléau que son adoption combattait. Toutefois, le souci de prévention ne saurait justifier une mesure extrêmement dérogatoire aux principes du droit commun que si le caractère persistant du risque exceptionnel avait été démontré.

B.8.2. Il résulte de ce qui précède que la double indemnisation des dommages causés aux fruits et récoltes par les lapins n'est plus une mesure proportionnée par rapport à l'objectif du législateur.

Les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article *7bis*, alinéa 1er, de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, modifiée par la loi du 4 avril 1900, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 janvier 1998.

Le greffier f.f.,

Le président,

R. Moerenhout

M. Melchior

Rolnummers 1028, 1029,
1054 en 1055

Arrest nr. 5/98
van 21 januari 1998

ARREST

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 7bis, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, G. De Baets, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door referendaris R. Moerenhout, waarnemend griffier, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

a. Bij vonnissen van 11 december 1996 in zake G. Gillot, P. Plasman, J.-M. Vynckier en C. Gillot tegen J. Beeken en in zake C. Bouffioulx en B. Dewitte tegen J.-L. Lombaerts, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 30 december 1996, heeft de vrederechter van het kanton Nijvel in elk van beide zaken de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel *7bis*, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, doordat het bepaalt dat de vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, het dubbele van de schade bedraagt, bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet terwijl degenen die enigerlei fout hebben begaan en de jagers die de schade moeten vergoeden die door ander wild wordt veroorzaakt, gewoon de schade moeten vergoeden ? »

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 1028 en 1029 van de rol van het Hof.

b. Bij vonnissen van 10 februari 1997 in zake M. Letihon, enerzijds, en E. Jodogne en J. Jodogne, anderzijds, tegen de v.z.w. Belgische Natuur- en Vogelreservaten en het Waalse Gewest, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 21 februari 1997, heeft de vrederechter van het kanton Fexhe-Slins in elk van beide zaken de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel *7bis* van de jachtwet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het aan de partij die benadeeld is door schade die door konijnen aan de gewassen is veroorzaakt, een vergoeding toekent die gelijk is aan het dubbele van de werkelijk geleden schade ? »

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 1054 en 1055 van de rol van het Hof.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Naar aanleiding van procedures ingeleid voor de vrederechters van de kantons Nijvel en Fexhe-Slins om de vergoeding te verkrijgen van schade die door konijnen is veroorzaakt aan vruchten en gewassen, werd de vraag gesteld naar de overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 7bis, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, ten gevolge waarvan de voormelde prejudiciële vragen werden gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

a. *De zaken met rolnummers 1028 en 1029*

Bij beschikkingen van 30 december 1996 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 16 januari 1997 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 22 januari 1997 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1997.

b. *De zaken met rolnummers 1054 en 1055*

Bij beschikkingen van 21 februari 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 26 februari 1997 heeft het Hof die zaken samengevoegd met de reeds samengevoegde zaken met rolnummers 1028 en 1029.

Bij beschikking van 26 februari 1997 heeft de voorzitter de termijn voor het indienen van een memorie tot vijftien dagen verkort, gelet op de samenvoeging met de zaken met rolnummers 1028 en 1029.

Van de verwijzingsbeslissingen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 28 februari 1997 ter post aangetekende brieven; bij dezelfde brieven is kennisgegeven van de beschikking van termijnverkorting en van de beschikking tot samenvoeging.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 maart 1997.

c. *De zaken met rolnummers 1028, 1029, 1054 en 1055*

Memories zijn ingediend door :

- G. Gillot en zijn echtgenote P. Plasman, samen wonende te 1470 Baisy-Thy, Ferme Bon Gré, en J.-M. Vynckier en zijn echtgenote C. Gillot, samen wonende te 1470 Baisy-Thy, rue Banterlez 10, bij op 6 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- J. Beeken, wonende te 1300 Waver, avenue Notre-Dame 37, bij op 7 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 7 maart 1997 ter post aangetekende brief;
- de v.z.w. Belgische Natuur- en Vogelreservaten, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1030 Brussel, Koninklijke Sinte-Mariastraat 105, bij op 14 maart 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 8 april 1997 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- J. Beeken, bij op 7 en 8 mei 1997 ter post aangetekende brieven;
- de Waalse Regering, bij op 9 mei 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 29 mei 1997 en 25 november 1997 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 30 december 1997 en 30 juni 1998.

Bij beschikking van 25 november 1997 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 december 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 november 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 december 1997 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. C. Baillied *loco* Mr. G. Goisse en Mr. C. Dupont, advocaten bij de balie te Namen, voor G. Gillot en anderen;
 - . Mr. T. de Broqueville, advocaat bij de balie te Brussel, voor J. Beeken;
 - . Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, voor de v.z.w. Belgische Natuur- en Vogelreservaten;
 - . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memories neergelegd in het kader van de zaken met rolnummers 1028 en 1029

Memorie van G. Gillot en anderen

A.1. De in het geding zijnde bepaling is aangenomen om de landbouwers te beschermen en meer in het bijzonder om via een financiële druk de jagers ertoe te verplichten drastische maatregelen te nemen ten aanzien van konijnen die schade aanbrachten aan de gewassen.

De omvang van de voortplanting en de eetlust van die zoogdieren zijn dermate groot dat ze tot een dusdanige schade leiden dat het voortbestaan van een landbouwbedrijf en zelfs « de landbouweconomie van een hele streek » in gevaar kunnen worden gebracht. Het uitbreken van de myxomatose in de loop van het jaar 1953 heeft geen radicale verandering van die situatie teweeggebracht. Er zijn weliswaar minder konijnen maar dat is toe te schrijven aan het behoud van de in het geding zijnde bepaling, die nog steeds volkomen actueel en noodzakelijk is, wat overigens de reden is waarom zij door de Waalse wetgever is gehandhaafd.

Memorie van J. Beeken

A.2.1. Uit het onderzoek van de parlementaire voorbereiding van de wetten van 26 februari 1846 en 28 februari 1882 alsmede uit de wijzigingen ervan blijkt dat de motieven voor de invoering, en vervolgens de handhaving, van het dubbele schadebedrag als volgt zijn geëvolueerd.

In het kader van de wet van 26 februari 1846 is er een tweevoudige bestaansreden voor de aanneming van het dubbele schadebedrag : het compenseert, enerzijds, het verbod dat de landbouwer wordt opgelegd om konijnen op zijn veld te verdelgen en, anderzijds, de kosten van de door de landbouwer ingestelde procedure.

Bij de aanneming van de wet van 28 februari 1882 was de fundamentele bestaansreden voor de in het geding zijnde bepaling nog steeds aanwezig, namelijk de extreme overvloed van konijnen. Naast die reden en benevens de handhaving van de idee van compensatie voor het verbod op verdelging door de landbouwer, zijn twee motieven aangevoerd : enerzijds, het compenseren van de speculatie door de eigenaar van het bos die konijnen in stand houdt ten nadele van de landbouwer en, anderzijds, het instellen van een burgerrechtelijke straf voor de jagers die de genoemde konijnen niet verdelgen.

De wet van 4 april 1900 tot wijziging van de wet van 28 februari 1882 voert met name twee nieuwigheden in; enerzijds, machtigt zij de landbouwer ertoe konijnen op zijn gronden te verdelgen en, anderzijds, vereenvoudigt zij in ruime mate de procedure van schadeloosstelling. Voor het overige zijn dezelfde motieven aangevoerd als die welke in het kader van de wet van 1882 waren aangehaald om de handhaving van het dubbele schadebedrag te verantwoorden.

A.2.2. De aanneming van de in het geding zijnde bepaling en de handhaving ervan tijdens de voormelde evolutie van de wetgeving waren weliswaar verantwoord ten aanzien van de vernielende overvloed van konijnen en de noodzaak om de jagers ertoe aan te zetten ze op hun gronden te verdelgen. Zulks is echter niet meer het geval sinds het verschijnen van het myxomatosevirus, gelet op de epidemie die het onder de konijnen heeft veroorzaakt en de regulariserende rol ervan ten aanzien van de populatie van die zoogdieren.

Gelet op het aan de landbouwer toegekende verdelgingsrecht en de vereenvoudiging van de procedure ingevolge de wet van 1900, zijn de motieven waarbij het dubbele schadebedrag wordt verantwoord door de idee van een compensatie voor de ontstentenis van een verdelgingsrecht en voor de procedurekosten overigens niet meer relevant; dat geldt des te meer wat de compensatie voor de procedurekosten betreft, daar de wet voortaan voorziet in een rechtsplegingsvergoeding ten voordele van de rechtzoekende die het proces wint, dus ook van de landbouwer, zodat een bijkomende schadeloosstelling van laatstgenoemde bijgevolg als een schending van het gelijkheidsbeginsel zou moeten worden beschouwd.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de Vlaamse wetgever, bij zijn decreet van 24 juli 1991, de in het geding zijnde bepaling heeft opgeheven.

Memorie van de Waalse Regering

A.3. In die memorie gedraagt de Waalse Regering zich voorlopig naar de wijsheid van het Hof.

Memorie van antwoord van J. Beeken

A.4.1. De bewering van de partijen Gillot en Vynckier volgens welke de situatie nauwelijks zou zijn veranderd ten opzichte van die welke in 1846, 1882 en 1900 bestond, is niet juist gelet op verscheidene factoren, waarvan het uitbreken van de myxomatoseziekte de belangrijkste is. Naast de talrijke wetenschappelijke referenties die reeds in de eerste memorie werden aangevoerd, wordt in de memorie van antwoord verwezen naar de mening van een deskundige, P. Miel, landbouwkundig ingenieur waters en bossen, wiens verslag als bijlage bij de memorie wordt gevoegd. Dat verslag betreffende de evolutie van de populaties van wilde konijnen bevestigt, enerzijds, de aanzienlijke vermindering van het aantal konijnen - welke niet langer de plaag van weleer maar voortaan gewoon wild zouden zijn, in het bijzonder vergelijkbaar met de haas - en, anderzijds, het optreden van andere ziektes dan myxomatose als verklaring voor die vermindering.

A.4.2. Wat de overeenstemming van het dubbele schadebedrag met het gelijkheidsbeginsel betreft, wordt in de eerste plaats erop gewezen dat het destijds nagestreefde doel - het bestrijden van de plaag die de konijnen destijds betekenden - voortaan verstoken is van elke grond of voorwerp. Doordat de dubbele vergoeding wordt beschouwd als een middel om de voormelde plaag te bestrijden, zijn de overwegingen die een dergelijke maatregel verantwoordden bovendien grotendeels verdwenen: het recht van verdelgung is ingevoerd, de procedure van schadeloosstelling is vereenvoudigd en in het Gerechtelijk Wetboek is de rechtsplegingsvergoeding ingevoerd.

Zelfs in de veronderstelling dat de dubbele vergoeding destijds - *quod non* - een maatregel vormde die in overeenstemming was met het gelijkheidsbeginsel, is zulks echter thans niet meer het geval, gelet op de in feite en in rechte gewijzigde omstandigheden waarin die maatregel is gesitueerd.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.5. Het is verkeerd te beweren dat de oorspronkelijke bestaansredenen voor de in het geding zijnde maatregel - de bestrijding van de proliferatie van konijnen - voortaan verdwenen is. Enerzijds, wordt het ras van de konijnen gekenmerkt door een buitengewoon voortplantingstempo, dat veel hoger is dan - en dus onvergelykbaar met - het voortplantingstempo van het andere wild. Anderzijds, bevestigen de bepalingen waarbij de voorwaarden van de jacht op konijnen worden gereguleerd, en die haast onbeperkt zijn in vergelijking met die welke van toepassing zijn op de jacht op everzwijnen, de actualiteit en de noodzaak van de in het geding zijnde maatregel, ondanks het verschijnen van myxomatose, die ertoe strekt het grote aantal konijnen op een peil te houden waarbij de naburige gewassen niet in gevaar worden gebracht.

Memorie neergelegd in het kader van de zaken met rolnummers 1054 en 1055

Memorie van de v.z.w. Belgische Natuur- en Vogelreservaten

A.6.1. Die bepaling heeft een tweevoudige bestaansreden. De eerste, van openbaar belang, was het beschermen van de landbouw, als bron van overleving, tegen de door de konijnen veroorzaakte schade; de tweede, van private aard, strekte ertoe te vermijden dat de konijnen op kosten van de landbouwers zouden worden gevoed, en de ontstentenis van het recht op verdelging ten voordele van laatstgenoemden alsmede de door hen te dragen proceskosten te compenseren.

A.6.2. De eerstgenoemde verantwoording is vervallen: enerzijds, is er thans overproductie en, anderzijds, is de konijnenpopulatie met het verschijnen van myxomatose uitgedund. Men kan overigens betwijfelen of die maatregel, zelfs aanvankelijk, evenredig was, aangezien geen enkel van de ons omringende landen een soortgelijk systeem heeft aangenomen.

A.6.3. De tweede groep verantwoordingen kan eveneens worden betwist. Enerzijds, kan abnormale burenhinder geen dubbele schadeloosstelling verantwoorden. Anderzijds, is het weinig gemakkelijk uit te oefenen maar niettemin sinds 1846 wel degelijk reële recht van verdelging van de konijnen door de landbouwer ingevoerd. Ten slotte moeten de proceskosten voortaan worden gerelativeerd gelet op de invoering van de rechtsplegingsvergoeding, de verschillende vormen van verzekering die dat risico kunnen dekken alsmede de vereenvoudiging van de procedure van schadeloosstelling.

- B -

De prejudiciële vragen en de in het geding zijnde bepaling

B.1. Bij vonnissen van 11 december 1996 stelt de vrederechter van het kanton Nijvel twee prejudiciële vragen, op identieke wijze geformuleerd, die luiden :

« Is artikel 7bis, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, doordat het bepaalt dat de vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, het dubbele van de schade bedraagt, bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet terwijl degenen die enigerlei fout hebben begaan en de jagers die de schade moeten vergoeden die door ander wild wordt veroorzaakt, gewoon de schade moeten vergoeden ? »

Bij vonnissen van 10 februari 1997 stelt de vrederechter van het kanton Fexhe-Slins aan het Hof, eveneens in identieke bewoordingen, twee prejudiciële vragen die luiden :

« Schendt artikel *7bis* van de jachtwet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat het aan de partij die benadeeld is door schade die door konijnen aan de gewassen is veroorzaakt, een vergoeding toekent die gelijk is aan het dubbele van de werkelijk geleden schade ? »

B.2. Het eerste lid van artikel *7bis* van de jachtwet van 28 februari 1882, met name gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, bepaalt, wat het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft :

« De vergoeding voor schade, door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakt, bedraagt het dubbele van de schade. »

Ten gronde

B.3. Het aan het Hof voorgelegde verschil in behandeling betreft het onderscheid gemaakt tussen diegenen die aansprakelijk zijn voor schade veroorzaakt door konijnen aan de gewassen en de door die schade benadeelde personen, enerzijds, en diegenen die aansprakelijk zijn, alsmede diegenen die het slachtoffer zijn van andere schade, anderzijds : krachtens de in het geding zijnde bepaling, zijn eerstgenoemden immers gehouden tot de betaling van of genieten zij een vergoeding die het dubbele bedraagt van die welke overeenstemt met de schade, terwijl die vergoeding voor laatstgenoemden zonder meer hieraan gelijk is.

B.4. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5. De in het geding zijnde bepaling vindt haar oorsprong in artikel 3, vierde lid, van de wet van 28 februari 1846. Zij is, in dezelfde bewoordingen, overgenomen in artikel 7, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, alsmede in artikel 2 van de wijzigingswet van 4 april 1900, waarbij de voormelde bepaling van de wet van 1882 door het huidige artikel 7*bis*, eerste lid, is vervangen.

B.6.1. Uit de parlementaire voorbereiding van die drie teksten blijkt dat de aanneming, en vervolgens de handhaving, door de wetgever van de dubbele schadeloosstelling voor schade veroorzaakt aan de gewassen door konijnen ertoe strekte te reageren tegen de plaag die de konijnen destijds, wegens hun zeer snelle vermenigvuldiging, voor de landbouw vormden. «Algemeen wordt aangenomen dat het konijn een dier is dat veel schade aan de gewassen veroorzaakt. [...] maatregelen moeten worden genomen om die schade te laten herstellen en zoveel mogelijk om een einde te maken aan de oorzaak ervan» (*Hand.*, Kamer, 1845-1846, vergadering van 6 februari 1845, p. 588). Zo ook «vormt de overvloed van konijnen een algemene ramp waartegen krachtdadig moet worden gereageerd» (*Hand.*, Kamer, 1881-1882, vergadering van 8 december 1881, p. 215); «de konijnen zijn wellicht het enige wild waarvan de vermenigvuldiging dermate gevaarlijk is gebleken dat die absoluut moet worden stopgezet» (*ibidem*).

B.6.2. Naast die algemene doelstelling, wordt in de parlementaire voorbereiding gesteld dat de wetgever, door een dubbele schadeloosstelling in te voeren, enerzijds, de door de konijnen aan de gewassen veroorzaakte schade wilde voorkomen en, anderzijds, de door de benadeelden geleden schade en lasten wilde compenseren.

Met betrekking tot de preventieve rol van wat het dubbele schadebedrag wordt genoemd, werd opgemerkt dat dit laatste «door het natuurlijke spel van het persoonlijk belang, de veelvuldigheid van de konijnen binnen redelijke grenzen houdt. Het heeft niet zozeer tot doel de klager tevreden te stellen dan wel de motieven voor de klachten te voorkomen. Het dient en moet vooral dienen als preventief middel, en niemand zal betwisten dat dat middel minder doeltreffend is met het enkele schadebedrag » (*Gedr. St.*, Kamer, 1897-1898, nr. 175, pp. 22 en 23).

Wat de herstelfunctie van het dubbele schadebedrag betreft, werd onderstreept dat dit «niet alleen evenredig moest zijn met de door de konijnen veroorzaakte schade, maar ook in verhouding moest staan tot de kosten die hij [de benadeelde] in voorkomend geval moet aangaan om de burgerlijke rechtsvordering voor de rechtbanken in te stellen » (*Hand.*, 1845-1846, vergadering van 7 februari 1846, p. 595). Naast die idee van compensatie van de proceskosten, verschijnt de idee om het feit te compenseren dat de landbouwer, onder het stelsel van de wetten van 1846 en 1882, de konijnen die zijn gewassen vernielen, niet zelf mag vernietigen (*ibidem*).

B.7. Hoewel de dubbele schadeloosstelling voor de door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakte schade een maatregel heeft kunnen vormen die zowel relevant was als evenredig ten opzichte van de destijds met de wetten van 1846, 1882 en 1900 nagestreefde doelstellingen, dient te worden onderzocht of ze ten aanzien van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie verantwoord blijft in de huidige omstandigheden.

B.8.1. Het Hof stelt vast dat niet is betwist dat in de feitelijke omstandigheden belangrijke wijzigingen zich hebben voorgedaan: de vermenigvuldiging van de konijnen is sterk en op duurzame wijze verminderd als gevolg van diverse ziekten waaronder myxomatose, zodat zij thans nog bezwaarlijk als een plaag kan worden beschouwd die uitzonderlijke maatregelen zou verantwoorden.

Weliswaar zou een wet met een preventief karakter kunnen worden verantwoord op grond van de enkele zorg te voorkomen dat de kwaal die met de aanneming van die wet werd bestreden, zich opnieuw zou voordoen. Maar zelfs in dat geval zou de zorg voor preventie geen maatregel kunnen verantwoorden die zeer sterk van de gemeenrechtelijke beginselen afwijkt dan indien het aanhoudende karakter van het uitzonderlijke gevaar zou zijn aangetoond.

B.8.2. Uit wat voorafgaat blijkt dat de dubbele schadeloosstelling voor de door konijnen aan vruchten en gewassen veroorzaakte schade thans niet meer evenredig is ten opzichte van de doelstelling van de wetgever.

De prejudiciële vragen moeten bevestigend worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel *7bis*, eerste lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, gewijzigd bij de wet van 4 april 1900, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 januari 1998.

De wnd. griffier,

De voorzitter,

R. Moerenhout

M. Melchior