

Rolnummer 2101
Arrest nr. 7/2002 van 9 januari 2002

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en E. Derycke, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij vonnis van 5 december 2000 in zake E. Ramant tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 21 december 2000, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brugge de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 8 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987, inzonderheid het laatste lid ervan dat voorschrijft dat de Koning bepaalt in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend in geval van toepassing van de maatregelen bedoeld onder 3° en 4° van die wetsbepaling, aldus geïnterpreteerd dat het de Koning machtigt, wanneer Hij in een vergoeding voorziet, te bepalen dat deze door een administratief expert of expertencollege wordt vastgesteld zonder mogelijkheid tot tegenspraak en tot verder beroep, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat het een bepaalde categorie van burgers jurisdictionele waarborg ontzegt die wel aan andere burgers geboden wordt ? »

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

Eiser heeft de Belgische Staat voor het verwijzende rechtscollege gedagvaard tot betaling van een hogere vergoeding dan diegene die hij heeft ontvangen voor de vernietiging van de veestapel van zijn veeteeltbedrijf na de vaststelling van enkele gevallen van besmetting met brucellose. Die vergoeding werd vastgesteld door een deskundige, aangesteld door de inspecteur-dierenarts, met toepassing van artikel 23 van het koninklijk besluit van 6 december 1978 tot bevordering van de runderbrucellosebestrijding en van het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de schatting en de vergoeding van runderen geslacht in het kader van de gezondheidspolitie van de huisdieren.

Eiser heeft uitvoerig geconcludeerd omtrent de aard van de vergoeding die aldus wordt toegekend en heeft aangevoerd dat artikel 8, laatste lid, van de diergezondheidswet, dat stelt dat de Koning bepaalt in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend, door de ruime omvang van de machtiging aan de Koning die het mogelijk maakt dat de vergoeding wordt bepaald door een administratief expert of een expertencollege zonder mogelijkheid van tegenspraak of hoger beroep, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten schendt, doordat aldus aan een bepaalde categorie van burgers een jurisdictionele waarborg wordt ontzegt die wel aan andere burgers wordt geboden.

Het verwijzende rechtscollege is ingegaan op de vraag van eiser om over de bestaanbaarheid van artikel 8, laatste lid, van de diergezondheidswet van 24 maart 1987 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 21 december 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel 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 beschikkingen van 6 februari 2001 en 20 maart 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters L. Lavrysen en A. Alen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 7 februari 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 februari 2001.

Memories zijn ingediend door :

- E. Ramant, wonende te 8020 Oostkamp, Wilgenbroek 41, bij op 20 maart 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 23 maart 2001 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 april 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- E. Ramant, bij op 7 mei 2001 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 7 mei 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 29 mei 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 21 december 2001.

Bij beschikking van 12 juli 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 19 september 2001.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft waarnemend voorzitter A. Arts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Van de beschikking tot ingereedheidbrenging is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 17 juli 2001 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 19 september 2001 heeft het Hof de zaak uitgesteld tot de terechtzitting van 26 september 2001.

Op de openbare terechtzitting van 26 september 2001 :

- zijn verschenen :
- . Mr. F. Demeester *loco* Mr. A. Lust, advocaten bij de balie te Brugge, voor E. Ramant;
- . Mr. A. Vastersavendts en Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en P. Martens verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak 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 -

Memorie van de eiser voor het verwijzende rechtscollege

A.1.1. Eiser voor het verwijzende rechtscollege beklemtoont allereerst de aard van het recht op vergoeding die aan de getroffen veehouders wordt uitbetaald in geval van vaststelling van runderbrucellose in hun veestapel. Het gaat onmiskenbaar om een subjectief - zelfs burgerlijk - recht. Hij baseert zich daarvoor onder meer op de rechtspraak van de Raad van State, die een vordering tot schorsing en nietigverklaring van een beslissing van een directeur-generaal betreffende een vermindering van een vergelijkbare vergoeding bij vaststelling van varkenspest, als onontvankelijk afwees omdat de vordering in werkelijkheid betrekking had op een subjectief recht (arrest nr. 71.634 van 9 februari 1998). Hij verwijst eveneens naar rechtspraak van het Hof van Cassatie en andere rechtscolleges met betrekking tot vergoedingen uitbetaald tot herstel van zekere schade door natuurrampen en in het kader van planschaderegeling.

A.1.2. Geschillen over burgerlijke rechten behoren, krachtens artikel 144 van de Grondwet, bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Hetzelfde geldt, krachtens artikel 145 van de Grondwet, voor de geschillen over politieke rechten, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. Een wet die de Koning zou toestaan een procedure uit te werken tot vaststelling van een vergoeding waarop de burger aanspraak kan maken ingevolge een wettelijk erkend vergoedingsrecht, waarin geen plaats is voor een controle door een rechtscollege met volle rechtsmacht en waarin de omvang van de vergoeding wordt vastgesteld door een door de Belgische Staat - schuldenaar van die vergoeding - aangewezen deskundige zonder dat is voorzien in enige tegenspraak, is onbestaanbaar met die grondwettelijke regeling.

A.1.3. Het gelijkheidsbeginsel wordt vanuit een dubbele optiek geschonden.

Allereerst wordt afgeweken van de artikelen 972 en 978 van het Gerechtelijk Wetboek, die voorzien in een continue tegensprekelijkheid van de gemeenrechtelijke expertise, aangezien elke vorm van controleerbare tegenspraak is uitgesloten. Ofschoon het Hof reeds heeft beslist dat uit het gegeven dat bij een schatting wordt afgeweken van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, op zich geen miskennis voortvloeit van de regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie (nr. 132/99, B.4, en nr. 79/2000, B.4.1), voert de gekritiseerde procedure, door de vermelde uitsluiting van elke vorm van tegenspraak, een niet meer te billijken en derhalve disproportioneel verschil in behandeling in tussen de veehouders die getroffen worden door runderbrucellose in hun veestapel en diegenen die in het kader van een gemeenrechtelijke rechtspleging worden geconfronteerd met een deskundig onderzoek. Aan die kritiek wordt niet tegemoet gekomen door de bepaling dat de houder, zo hij de schatting door de aangestelde deskundige betwist, binnen vierentwintig uur een tegenexpertise kan vragen, uit te voeren door drie deskundigen, aangezien die de veehouder moeten uitnodigen maar niet eens moeten horen, laat staan op zijn aanvoeringen gemotiveerd moeten antwoorden en/of van hun bevindingen vooraf kennis moeten geven om enige repliek mogelijk te maken.

Bovendien is het deskundig rapport beslissend voor de bepaling van de omvang van de toe te kennen vergoeding en is tegen die beslissing geen enkel beroep op de rechter - van welke aard ook en om welke reden van materieel recht of substantiële vormvoorwaarden ook - mogelijk.

A.1.4. Het Hof is ongetwijfeld bevoegd om van die discriminaties kennis te nemen, ook al lijken zij rechtstreeks uit een uitvoeringsbesluit voort te vloeien. Het Hof heeft immers zelf reeds herhaaldelijk geoordeeld dat het bevoegd is om zich uit te spreken over een dergelijk verschil in behandeling, wanneer de aangevoerde wettelijke norm in de interpretatie die eraan wordt gegeven door de verwijzende rechter en die leidt tot het gekritiseerde verschil in behandeling, aan dat verschil een wettelijke grondslag verschaft (arresten nrs. 11/97, B.2.2; 33/97, B.3.4; 35/97, B.3.2; 54/97, B.4.3; 1/98, B.9.3; 78/98, B.4). Ofschoon niet mag worden vermoed dat de wetgever de Koning heeft willen toestaan bepalingen aan te nemen die in strijd zijn met de Grondwet, komt men noodgedwongen tot het besluit dat artikel 8, laatste lid, van de dierengezondheidswet hoe dan ook de mogelijkheid biedt dat de Koning beslissingen neemt in zodanige omstandigheden dat, door de totale afwezigheid van enige jurisdictionele controlemogelijkheid, een onverantwoord onderscheid in behandeling tot stand komt tussen categorieën van burgers die gewikkeld zijn in een betwisting over burgerlijke rechten, een onderscheid in behandeling dat de Koning te dezen heeft ingesteld, Zich beroepend op die wetsbepaling (vgl. arrest nr. 90/2000, B.2.2).

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. De Ministerraad betwist allereerst de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag omdat de door de verwijzende rechter beklemtoonde verschillen hun oorsprong vinden in een koninklijk besluit (vgl. arrest nr. 127/99). De betwiste bepaling bevat immers slechts een zeer algemene machtiging aan de Koning en de beweerde discriminatie is uitsluitend toe te schrijven aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1991. Ofschoon de in artikel 8 van de diergezondheidswet vastgelegde machtiging zeer ruim is, oordeelde de afdeling wetgeving van de Raad van State dat tegen die machtiging, gelet op de technische aard van de te regelen materie en op het bestaan van wetten die als precedenten kunnen beschouwd worden, geen ernstig bezwaar is.

A.2.2. De Ministerraad verwijst naar rechtspraak van het Hof waarin het « de in een koninklijk besluit tot uitdrukking gebrachte maatregel (analyseert), niet om zich uit te spreken over de grondwettigheid ervan, wat niet tot zijn bevoegdheid behoort, maar uitsluitend door het geval te beschouwen waarin, overeenkomstig de bewoordingen van de prejudiciële vraag, (de wetgevende bepaling op grond waarvan het besluit werd genomen) in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat deze de Koning ertoe machtigt die maatregel te nemen » (arresten nrs. 58/99 en 113/99). In de gevallen waarin het onderscheid uitsluitend is gelegen in het koninklijk besluit, zoals te dezen, zou de toepassing van die rechtspraak leiden tot een overschrijding van de eigen bevoegdheid van het Hof.

A.3.1. Volgens de Ministerraad gaat het te dezen niet om een schadeloosstelling voor een foutaansprakelijkheid van de overheid, noch voor een onteigening van de veehouder of voor een objectieve aansprakelijkheid van de overheid - derhalve subjectieve burgerlijke rechten - maar om een gunst van de overheid ten opzichte van veehouders.

A.3.2. De vergoeding kan niet worden beschouwd als een schadeloosstelling in het kader van een regeling van aansprakelijkheid wegens fout, omdat de voorgeschreven aflachting geenszins een foutieve handeling is, doch wel een veiligheidsmaatregel, overigens voorgeschreven door de Europese Unie, die verdere verspreiding van de besmetting dient te voorkomen. Bij foutaansprakelijkheid moet de schade worden vergoed in zoverre zij voorspelbaar is, wat te dezen niet het geval is, vermits het koninklijk besluit bepaalt dat de vergoeding slechts kan worden toegekend binnen de grenzen van het begrotingskrediet.

A.3.3. Evenmin gaat het om een vergoeding voor onteigening, vermits er geen eigendomsoverdracht plaatsgrijpt en de veehouder eigenaar blijft van de karkassen na aflachting.

A.3.4. Ten slotte is de vergoeding ook geen schadeloosstelling in het kader van een objectief aansprakelijkheidsstelsel, omdat dit wordt gekenmerkt door en teruggebracht tot een wettelijk opgelegde schadevergoedingsplicht, terwijl te dezen de overheid niet verplicht is een vergoeding toe te kennen aan de betrokken veehouder. Artikel 8, laatste lid, van de diergezondheidswet vermeldt immers enkel een mogelijkheid van - niet de verplichting tot - vergoeding, wat overigens nog wordt versterkt door de vaststelling dat krachtens het uitvoeringsbesluit een vergoeding slechts mogelijk is binnen de grenzen van het begrotingskrediet.

A.3.5. De vergoeding is derhalve een gunst aan de veehouders. De risico's verbonden aan een dierenziekte zijn inherent aan de uitbating van een veeteeltbedrijf en komen ten laste van de uitbaters ervan, die zich tegen dergelijke risico's kunnen verzekeren. Door in de mogelijkheid van vergoeding te voorzien, heeft de wetgever geen individueel recht op die vergoeding gecreëerd; de toekenning ervan blijft tevens afhankelijk van de begrotingsmogelijkheden van de overheid.

A.4.1. Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, voert de Ministerraad aan dat de veehouders die vergoed worden voor hun dieren die afgeslacht werden op grond van de diergezondheidswet, enerzijds, en de overige burgers, anderzijds, geen vergelijkbare categorieën zijn wat de jurisdictionele waarborgen betreft. Om dat aan te tonen wijst de Ministerraad erop dat de aflachting een specifieke maatregel in het algemeen belang is, dat een dierenziekte een risico is dat inherent is aan de uitbating van veeteeltbedrijven, dat de vergoeding door de overheid een gunst is en dat de evaluatie van de waarde van dieren een technische taak is waartoe experts uit de sector, binnen de vaak dwingende tijdschema's, beter uitgerust zijn dan de hoven en rechtbanken.

A.4.2. Zelfs indien de categorieën vergelijkbaar zouden zijn, dan nog is volgens de Ministerraad het gelijkheidsbeginsel niet geschonden omdat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Hij betwist niet dat de procedure tot vaststelling van de vergoeding zich niet voor een rechterlijke instantie afspeelt, maar wel dat aan de betrokken veehouders de waarborgen van de tegensprekelijkheid en van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid zouden worden ontzegd, rekening houdend bovendien met de specificiteit van de maatregel, zoals uiteengezet in A.4.1. Die waarborgen zijn opgenomen in de procedure, vastgesteld in het voormelde koninklijk besluit van 28 november 1991.

De tegensprekelijkheid wordt gewaarborgd doordat de veehouder een exemplaar van het schattingsverslag ontvangt, doordat hij om een tegenexpertise kan verzoeken indien hij niet akkoord gaat met het door de bevoegde deskundige voorgestelde bedrag, doordat hij zijn argumenten en opmerkingen schriftelijk kan meedelen in het bij aangetekend schrijven in te dienen verzoek om tegenexpertise en doordat hij aanwezig is bij de schatting, vermits het beroepscollege zijn tegenexpertise alleen kan uitvoeren na de betrokken partijen erop uitgenodigd te hebben.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden gewaarborgd door de samenstelling van het expertencollege en de benoeming van de leden ervan. De lijst van de deskundigen wordt voorgedragen door een raad waarin twaalf van de achttien leden behoren tot de privé-sector. De samenstelling van het beroepscollege verzekert een evenwicht tussen de belangen van de veehouder en die van het Ministerie van Landbouw en de benoeming van de leden van het college verzekert hun onafhankelijkheid, doordat de deskundige niet diegene mag zijn die de eerste schatting onder zijn bevoegdheid had en de afgevaardigde van de provinciale vereniging van kwekers en houders van rundvee door die vereniging wordt aangewezen.

A.5. Wat de mogelijke schending van de artikelen 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten betreft, herhaalt de Ministerraad dat de mogelijke vergoeding voor de veehouder geen subjectief burgerlijk recht is in de zin van de voormelde artikelen, zodat de daarin vervatte waarborgen geen toepassing vinden. Opdat van een subjectief recht sprake kan zijn, dient de overheid, door een beslissing te nemen, zich in een toestand te bevinden waarbij haar bevoegdheid voor honderd procent gebonden is, wat te dezen zeker niet het geval is aangezien er sprake is van een mogelijkheid van vergoeding, binnen de grenzen van het begrotingskrediet. Er kan dus geen sprake zijn van een toepassing van de in de voormelde artikelen bepaalde waarborgen. Bijgevolg kunnen de veehouders niet worden vergeleken met de andere burgers, zodat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden is.

Memorie van antwoord van de eiser voor het verwijzende rechtscollege

A.6. Eiser voor het verwijzende rechtscollege herhaalt de vaste rechtspraak waarin het Hof stelt dat het wel degelijk bevoegd is wanneer de Koning Zich voor het tot stand brengen van een ongelijkheid beroept op een wetkrachtige norm. Vermits het veronderstelde grondwetsconforme gedrag van de wetgever eraan in de weg staat dat hij wetten uitvaardigt die de Koning zouden toestaan ongrondwettige ongelijkheden tot stand te brengen, is de grondslag van die ongelijkheid alsdan een wet. De zeer algemene, zeer vage en bijzonder ruime delegatie aan de Koning heeft het probleem gecreëerd doordat de bepaling in die zin kan worden geïnterpreteerd dat zij toestaat het door de verwijzende rechter uiteengezette verschil in behandeling in te stellen.

A.7. Het standpunt nopens het karakter van gunstmaatregel wordt verworpen. Zelfs wanneer de gunstmaatregel als een subjectief politiek recht zou worden beschouwd, dan nog zijn de gewone hoven en rechtbanken op grond van artikel 145 van de Grondwet bevoegd, vermits de beslechting van het geschil niet bij wet aan hun oordeel is onttrokken.

In geen geval is van een louter willekeurige gunst sprake, vermits zowel artikel 8 van de dierengezondheidswet als artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1991 een afdwingbaar recht op vergoeding onmiskenbaar wettelijk hebben verankerd. Door te verwijzen naar de « grenzen van het begrotingskrediet » heeft men niet het bestaan zelf van de vergoedingsregeling in het gedrang gebracht, maar hoogstens de omvang ervan en het tijdstip van uitbetaling. De vergoedingsregeling heeft niet de loutere goodwill tot grondslag, maar het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid van de burger ten aanzien van de gemene lasten, neergelegd in artikel 16 van de Grondwet en artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. De overheid is immers verplicht tot compensatie wanneer zij abnormale lasten veroorzaakt en er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel dat de voorrang van het algemene op het particuliere belang vastlegt. Door de afslachting te bevelen van veebeslag, ongeacht of het besmet dan wel verdacht is, beoogt de overheid uitdrukkelijk de volksgezondheid en de economische welvaart - waarmee zij een algemeen belang nastreeft - maar door de aard van de maatregel legt zij niettemin aan de burger een last op die buiten verhouding staat tot wat normaal kan worden geacht te behoren tot zijn draagkracht ten bate van het algemeen belang.

A.8.1. De aard van het geschil - namelijk over een burgerlijk recht - leidt ertoe dat de artikelen 10, 11, 144, 145 en 146 van de Grondwet en de artikelen 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten in het geding zijn.

In zoverre de grondwettelijke jurisdictionele waarborgen in het geding zijn, meent eiser voor het verwijzende rechtscollege dat er geen sprake kan zijn van niet-vergelijkbaarheid van de beoogde categorieën, namelijk de getroffen veehouders en alle andere burgers, omdat die waarborgen voor eenieder dienen te gelden.

A.8.2. De beschouwingen met betrekking tot de onmogelijkheid van een tegensprekelijk debat met de deskundigen zijn niet relevant, omdat wordt aangeklaagd dat de betrokken veehouders, zodra de expertenschatters de nodige materiële vaststellingen hebben gedaan - waardoor tot onmiddellijke opruiming kan worden overgegaan -, geen enkele mogelijkheid hebben om hun bevindingen te weerspreken en er opmerkingen op te formuleren. Die maatregel is disproportioneel en geenszins nodig om het gestelde doel te bereiken.

A.8.3. Bovendien wordt een tweede onderscheid aangeklaagd, namelijk dat elke jurisdictionele controle uitgesloten is. Daarbij doet het er niet toe of het gaat om een burgerlijk dan wel om een politiek subjectief recht. De toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter is in een democratische rechtstaat dermate substantieel, dat men zich niet kan voorstellen dat er een motief zou kunnen bestaan dat een volledig verbod van toegang tot de rechter kan rechtvaardigen.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.9. De Ministerraad weerlegt een aantal argumenten die de maatregel omschrijven als een subjectief burgerlijk recht.

De verwijzing naar het arrest nr. 71.634 van de Raad van State is niet ter zake dienend omdat de Raad van State zich onbevoegd verklaarde met betrekking tot een geschil over een declaratieve beslissing tot bepaling van de vergoeding voor afgemaakte varkens met toepassing van maatregelen tegen de klassieke varkenspest. De Raad van State was van oordeel dat de beslissing tot niet-toekenning van de totaliteit van de vergoeding voor de afgemaakte varkens, enkel afhankelijk was van voorwaarden die geen enkele discretionaire bevoegdheid inhouden voor de overheid. Het arrest deed derhalve geen uitspraak over de aard van de vergoeding maar over de toepassingsvoorwaarden van een beslissing tot vermindering van die vergoeding als sanctie.

De verwijzing naar de schaderegeling bij natuurrampen en naar de planschaderegeling is evenmin ter zake dienend, daar die regelingen een subjectief recht op een vergoeding creëren, waartoe de overheid, anders dan bij de vergoeding voor runderen afgemaakt wegens runderbrucellose, een gebonden bevoegdheid heeft.

Tot slot kunnen vergoedingen in het kader van een aantasting van het eigendomsrecht ook een gunst uitmaken en beschikt de overheid dienaangaande over een discretionaire bevoegdheid. In beginsel zal de vestiging van een erfdiensbaarheid van openbaar nut geen aanleiding geven tot schadeloosstelling. Indien de wet daarin wel voorziet, moet nog het onderscheid worden gemaakt tussen de hypothese waarin de wetgever een subjectief recht op schadeloosstelling vestigt, en de hypothese waarin hij de mogelijkheid biedt dat van overheidswege een vergoeding wordt uitgekeerd, zonder dat men hierop nochtans een subjectief recht kan laten gelden.

- B -

De in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. De in het geding zijnde bepalingen van artikel 8 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 luiden :

« De Koning kan :

[...]

3° de afslachting of afmaking voorschrijven van een dier dat door een dierenziekte is aangetast of besmet of verdacht is van aantasting of besmetting binnen de termijn die Hij bepaalt

en op de plaats die Hij aanwijst[, alsook de bestemming van de krenge of karkassen van de dieren of delen ervan bepalen];

4° de afbraak of de vernietiging voorschrijven [met de middelen en op de wijze die Hij aanduidt,] van gebouwen, voertuigen, plantaardige of dierlijke producten, grondstoffen voor de landbouw en de veeteelt en van alle andere goederen die besmet zijn of van besmetting verdacht zijn.

Hij bepaalt in welke mate en onder welke voorwaarden een vergoeding kan worden verleend bij toepassing van de maatregelen bedoeld onder 3° en 4°. »

Bij arrest nr. 1/89 heeft het Hof de in het 3° en 4° tussen vierkante haken weergegeven bepalingen vernietigd, in zoverre de in het 3° bedoelde krenge en karkassen afvalstoffen geworden zijn en in zoverre de woorden in het 4° van toepassing zijn op andere dan onroerende goederen.

B.1.2. Het koninklijk besluit van 28 november 1991 betreffende de schatting en de vergoeding van runderen geslacht in het kader van de gezondheidspolitie van de huisdieren (*Belgisch Staatsblad*, 19 december 1991) bepaalt onder meer :

« [...]

Art. 2. § 1. Voor elk rund geslacht overeenkomstig de bepalingen van artikel 1 en volgens de richtlijnen van de inspecteur-dierenarts, wordt aan de verantwoordelijke, binnen de grenzen van het begrotingskrediet, een vergoeding (V) toegekend, berekend als volgt:

$$V = (R \cdot Vw) - Sw$$

R = reflectiecoëfficiënt

Vw = vervangingswaarde

Sw = slachtwaarde.

De vervangingswaarde kan tot een maximum beperkt worden.

[...]

§ 3.

[...]

De vervangings- en slachtwaarde van de af te slachten dieren worden bepaald door één van de deskundigen bedoeld bij artikel 4, § 1, aangeduid door de inspecteur-dierenarts.

Bij hoogdringendheid evenwel, bepaalt de inspecteur-dierenarts zelf de waarde van de af te slachten dieren.

Art. 3. § 1. De deskundige aangeduid door de inspecteur-dierenarts, begeeft zich binnen de achtenveertig uur naar de plaats aangewezen door de inspecteur-dierenarts en bepaalt de vervangings- en slachtwaarde van elk van de af te slachten dieren. Hij stelt onmiddellijk een schattingsverslag op en maakt dit over aan de verantwoordelijke en aan de inspecteur-dierenarts.

§ 2. Indien in overeenstemming met de bepalingen van artikel 2, § 3, 3^e alinea, de inspecteur-dierenarts zelf de waarde van de dieren bepaalt, stelt hij onmiddellijk een schattingsverslag op dat hij overmaakt aan de verantwoordelijke.

§ 3. Indien de verantwoordelijke de waarden bepaald in toepassing van de §§ 1 en 2, betwist, kan hij binnen de vierentwintig uur na de ontvangst van het schattingsverslag bij aangetekend schrijven gericht aan de inspecteur-dierenarts, om een tegenexpertise verzoeken welke zal uitgevoerd worden door het college bedoeld bij artikel 4, § 2.

Indien de inspecteur-dierenarts de waarden bepaald in toepassing van § 1 betwist, brengt hij aan de verantwoordelijke binnen de vierentwintig uur na ontvangst van het schattingsverslag, zijn beslissing tot verzoek van een tegenexpertise, welke zal uitgevoerd worden door het college bedoeld bij artikel 4, § 2, ter kennis.

§ 4. Wanneer een tegenexpertise wordt aangevraagd overeenkomstig de bepalingen van § 3, brengt de inspecteur-dierenarts het college hiervan binnen de vierentwintig uur op de hoogte. Na de betrokken partijen er op uitgenodigd te hebben, voert het college binnen de drie dagen de tegenexpertise uit en bepaalt de waarde van de dieren die het voorwerp van de betwisting uitmaken binnen de acht dagen, zonder mogelijkheid tot verder beroep.

§ 5. Indien de tegenexpertise door de verantwoordelijke werd gevraagd zijn de eraan verbonden kosten te zijnen laste, tenzij de eruit voortvloeiende vergoeding hoger is dan de vergoeding resulterend uit de schatting bedoeld bij § 1 of § 2.

Art. 4. § 1. De deskundigen worden door de Minister van Landbouw benoemd na te zijn voorgedragen door de Raad van het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren, en kunnen door hem worden ontslagen.

§ 2. Het college is samengesteld uit :

1^o een door de inspecteur-dierenarts aangeduide deskundige zoals bedoeld bij § 1, die niet reeds de eerste schatting onder zijn bevoegdheid had;

2^o een landbouwingenieur van de Dienst Veeteelt uit de betreffende provincie of, bij ontstentenis, zijn vervanger;

3^o een afgevaardigde van - en aangeduid door - de provinciale vereniging van kwekers en houders van rundvee. »

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag omdat de door de verwijzende rechter beklemtoonde verschillen hun oorsprong vinden in een koninklijk besluit en het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de grondwettigheid van een verschil in behandeling dat niet in de wet zelf is vastgelegd.

B.3.1. Het Hof vermag zich enkel uit te spreken over het ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet verantwoorde karakter van een verschil in behandeling als dat verschil aan een norm met wetgevend karakter kan worden toegeschreven. In dat verband moet worden opgemerkt dat, wanneer een wetgever een machtiging verleent, aangenomen dient te worden - behoudens aanwijzingen in tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.2. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat de verwijzende rechter artikel 8 van de dierengezondheidswet in die zin interpreteert dat het de Koning ertoe machtigt de bekritiseerde maatregel te nemen.

B.3.3. Het staat in beginsel aan de verwijzende rechter de aan het Hof ter toetsing voorgelegde norm te interpreteren.

B.3.4. Het komt evenwel het Hof toe, zelfs ambtshalve, te onderzoeken of het bevoegd is om op de aan het Hof gestelde vraag te antwoorden : het Hof zou de bij artikel 26 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 aan het Hof toegewezen bevoegdheden overschrijden en inbreuk maken op die van de administratieve en van de justitiële rechter indien het zich zou uitspreken over de grondwettigheid van een koninklijk besluit.

B.3.5. Het Hof stelt vast dat de door de verwijzende rechter beklemtoonde verschillen niet in artikel 8 van de dierengezondheidswet hun oorsprong vinden, maar wel in voormelde bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1991, waarbij de Koning de schattingswijze en de vergoedingsregeling voor af te slachten dieren vaststelt.

B.4. De exceptie van onbevoegdheid van het Hof is gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verklaart zich onbevoegd om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 januari 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts