MV. L. 6243/1.

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 5e mei 1958 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de vergelingsziekte van de biet", heeft de 3e juni 1958 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 5 mai 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la jaunisse de la betterave",a donné le 3 juin 1958 l'avis suivant :

Op grond van artikel 12, eerste lid, van het Veldwetboek, dat rechtsgrond voor het ontwerp is, kan de Koning maatregelen treffen die noodzakelijk worden geacht zowel voor de verdelging van schadelijke planten als voor de verdelging van insekten.

Zowel uit het bepaalde in artikel 1 van het ontwerp als uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat stekken en zaaddragers van bieten niet als gevaarlijke planten kunnen worden beschouwd.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is de toestand wel zo, dat nagenoeg al de bedoelde planten door de virus van de vergelingsziekte zijn aangetast.

Evenwel, moest hierin het criterium van hun gevaarlijkheid worden gezien, dan zou het teeltverbod algemeen moeten zijn.

Het gevaar dat de Regering door het ontwerp wil bestrijden, is niet gelegen in het bestaan van planten dragers van ziektekiemen, maar wel in het woekeren op die planten van bladluizen, die de ziektekiemen overbrengen.

Het ontwerp is dan ook te beschouwen als een voortzetting en aanvulling van de regeling betreffende de sanitaire bescherming der zaaddragers van bieten (koninklijk besluit van 4 november 1955), die naderhand tot de stekken werd uitgebreid (koninklijk besluit van 22 februari 1958) en waarvan de bestrijding van de bladluis het enig voorwerp is.

.../...

Zo de Koning krachtens artikel 12, eerste lid, van het Veldwetboek in beginsel vrij oordeelt welke maatregelen met het oog op een doeltreffende bestrijding van insekten vereist zijn, neemt zulks niet weg , dat de te treffen maatregelen uiteraard een rechtstreeks en duidelijk aanwijsbaar verband moeten vertonen met het krachtens de wet na te streven doel.

Voorzeker kan een maatregel, op voorwaarde dat hij gericht is op de bestrijding van insekten, de vorm aannemen die, objectief gezien, technisch het meest geëigend is ter bereiking van dit doel.

Kan men niet volstaan met een eenvoudig bevel tot verdelging omdat daardoor het vooropgestelde doel niet kan worden bereikt, dan kunnen andere maatregelen, zoals voorafgaande aangifte van de teelt, verbod van teelt voor degenen die aan bepaalde objectief gestelde voorwaarden niet voldoen, onvoorwaardelijk verbod van teelt in gegeven omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het beoogde doel, of zelfs volledig verbod van teelt gedurende een bepaalde tijd, als geoorloofd worden beschouwd.

Bij artikel 1 van het ontwerp wordt echter een onvoorwaardelijk verbod van teelt opgelegd in gegeven omstandigheden, te weten teelten die niet gekeurd worden door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten , waarvan alles behalve vaststaat dat zij enig rechtstreeks verband hebben met het beoogde doel.

.../...

Uit het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp blijkt immers dat voor de gekeurde teelten het bevel, de bladluizen te verdelgen, nodig blijft; men kan dus bezwaarlijk ontkomen aan het besluit dat de keuring of niet-keuring geen rechtstreeks verband houdt met de bestrijding van de bladluizen en er blijkt dan ook geen enkele, door het nagestreefde doel verantwoorde grond voorhanden te zijn om onvoorwaardelijk teeltverbod op te leggen aan de landbouwer die voor zijn niet-gekeurde teelten genoemd bevel zou nakomen.

In werkelijkheid wordt de uiterst radicaal mogelijke maatregel, namelijk onvoorwaardelijk teeltverbod voor onbepaalde tijd, voorgeschreven niet omdat hij, technisch gezien, noodzakelijk wordt geacht voor het bereiken van het beoogde doel, te weten de verdelging van de bladluis op de stekken en zaaddragers van bieten, maar wel omdat de verantwoordelijke overheid oordeelt niet bij machte te zijn een doeltreffende controle uit te oefenen op de naleving van het voorschrift waarmede, uit het oogpunt der techniek, zou kunnen worden volstaan.

De eigenlijke rechtstreekse rechtvaardiging van de bedoelde maatregel ligt dus in de gebrekkige inrichting van de opsporingsdienst.

Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat zodanige, met het te bereiken doel geen rechtstreeks verband houdende omstandigheid, een zo radicale maatregel als verbod van teelt wettelijk kan rechtvaardigen.

.../...

Er valt bovendien aan te stippen dat, zo dergelijke maatregel in het voorliggend geval voor wettelijk werd gehouden, hiermede in beginsel zou gesteld zijn dat een zelfde of soortgelijke maatregel wettelijk kan worden getroffen voor om 't even welke teelt waarvoor enig overheidsvoorschrift, geldt, waarvan de overtreding uit oorzaak van een ontoereikende administratieve inrichting moeilijk kan worden opgespoord.

Voorts moge nog worden opgemerkt dat het onderscheid gemaakt tussen teelten naargelang zij al dan niet door de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten worden gekeurd, willekeurig is, daar men aan deze Dienst in het raam van het onderhavig ontwerp wettelijk geen controleopdracht kan toevertrouwen.

Blijkens zijn organieke wet van 27 december 1938 kan deze Dienst enkel keuringen uitvoeren met het oog op het vaststellen van een goede handelskwaliteit.

Tenslotte wenst de Raad van State in overweging te geven of men, door de betrokkenen er toe te verplichten aangifte te doen van elke teelt van stekken en zaaddragers, voorlopig de huidige controlemoeilijkheden, althans gedeeltelijk, niet zou kunnen uit de weg ruimen.

Indien men het echter niet wenselijk acht artikel 1 door een bepaling met die strekking te vervangen, dient het ontwerp te worden gesteld als volgt :

.../...

Koninklijk besluit tot aanvulling van het koninklijk besluit van 4 november 1955 betreffende de sanitaire bescherming der zaaddragers van bieten.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,

Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op artikel 12, eerste lid, van het Veldwetboek;

Gelet op het koninklijk besluit van 4 november 1955 betreffende de sanitaire bescherming der zaaddragers van bieten, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 februari 1958;

Overwegende dat bijkomende maatregelen dienen te worden genomen om de verspreiding van de vergelingsziekte van de biet in het land tegen te gaan;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

In het koninklijk besluit van 4 november 1955 wordt een artikel 1bis ingevoegd dat luidt als volgt :

.../...

"Artikel 1bis.- Het is verboden na 1 april van elk jaar bieten geoogst vóór die datum te bewaren wanneer deze scheuten vertonen. Dit verbod is evenwel niet toepasselijk op de stekken".

Artikel 2.-

In de artikelen 2 en 3 van hetzelfde koninklijk besluit worden na de woorden "artikel 1" de woorden "en artikel 1bis" ingevoegd.

Artikel 3.-

Onze Minister van Landbouw is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te , de

VAN KONINGSWEGE,

De Minister van Landbouw.

En vertu de l'article 12, alinéa 1er, du Code rural, qui constitue le fondement légal du projet, le Roi peut prendre les mesures jugées nécessaires en vue de la destruction, tant des plantes nuisibles que des insectes.

Il résulte des dispositions de l'article 1er du projet ainsi que des déclarations du fonctionnaire délégué que les planchons et les porte-graines de betteraves ne peuvent être considérés comme des plantes nuisibles.

D'après le fonctionnaire délégué, la situation est cependant telle que presque toutes ces plantes sont atteintes du virus de la jaunisse.

Devait-on y voir le critère du danger qu'elles offrent, l'interdiction de ces cultures devrait alors être générale.

Le péril que le Gouvernement entend combattre par le présent projet ne réside pas dans l'existence des plantes porteuses de germes de maladie, mais bien dans la présence, sur ces plantes, de pucerons qui transmettent ces germes.

Le projet doit, en conséquence, être considéré comme une mesure qui poursuit et complète la réglementation relative à la protection sanitaire des porte-graines de betteraves (arrêté royal du 4 novembre 1955), étendue par la suite aux planchons (arrêté royal du 22 février 1958), et dont le seul objet est la lutte contre les pucerons.

.../...

Si, en vertu de l'article 12, alinéa 1er, du Code rural, le Roi apprécie librement, en principe, des mesures à prendre en vue d'une lutte efficace contre les insectes, il n'en demeure pas moins que ces mesures doivent par elles-mêmes présenter un rapport direct et manifeste avec le but poursuivi par la loi. Aussi peuvent-elles , pour autant qu'elles aient pour objet la destruction d'insectes, revêtir la forme qui, d'un point de vue objectif, est techniquement la mieux appropriée pour atteindre ce but.

Si la simple injonction de détruire s'avère insuffisante pour la raison que le but que l'on s'est assigné ne peut ainsi être atteint, d'autres mesures pourraient alors être considérées comme licites, telles que la déclaration préalable des cultures, l'interdiction de cultiver faite à ceux qui ne remplissent pas certaines conditions objectivement arrêtées, l'interdiction inconditionnelle de cultiver dans des circonstances données en rapport direct avec le but poursuivi, voire même l'interdiction absolue de cultiver pendant une période déterminée.

L'article 1er du projet édicte toutefois une interdiction inconditionnelle de cultiver dans des circonstances données, à savoir lorsqu'il s'agit de cultures qui ne sont pas soumises au contrôle de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, circonstances dont il est loin d'être établi qu'elles présentent le moindre rapport direct avec le but poursuivi.

.../...

Il résulte, en effet, de l'article 2 du projet que pour les cultures contrôlées l'injonction de détruire les pucerons demeure requise; force est, dès lors, de conclure que le contrôle ou l'absence de contrôle ne présente aucun rapport direct avec la lutte contre les pucerons, et il ne paraît, dans ces conditions, n'y avoir aucune raison, compte tenu du but poursuivi pour interdire inconditionnellement la culture au cultivateur qui, en ce qui concerne ses cultures non contrôlées, se conformerait à la dite injonction.

En réalité, si l'on prescrit la mesure la plus radicale, c'est-à-dire l'interdiction inconditionnelle de cultiver pendant une durée indéterminée, ce n'est pas parce que cette mesure est considérée comme techniquement indispensable en vue d'atteindre le but poursuivi, à savoir la destruction des pucerons sur les planchons et les porte-graines des betteraves, mais bien parce que l'autorité responsable estime ne pas être à même d'exercer un contrôle efficace sur le respect de la prescription, qui, du point de vue technique, pourrait être suffisante.

La mesure envisagée trouve donc sa justification directe et réelle dans l'organisation défectueuse du service des recherches.

On a peine à admettre qu'une telle circonstance, qui n'est pas en rapport direct avec le but poursuivi, puisse légalement justifier une mesure aussi radicale que l'interdiction de cultiver.

.../...

Il convient, en outre, de souligner que considérer une telle mesure pour légale dans le cas d'espèce, reviendrait à ériger en principe qu'une mesure identique ou similaire pourra légalement être prise pour toute culture soumise à une réglementation pour laquelle il est difficile de rechercher si elle est ou non transgressée en raison d'une organisation administrative insuffisante.

Pour le surplus, il échet d'observer que la distinction entre les cultures selon qu'elles sont ou non contrôlées par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles, est arbitraire, l'Office ne pouvant être légalement chargé, dans le cadre du présent projet, d'une mission de contrôle.

En vertu de sa loi organique du 27 décembre 1938, cet Office ne peut effectuer des contrôles qu'en vue de la détermination d'une bonne qualité marchande.

Enfin, le Conseil d'Etat désire suggérer si, en obligeant les intéressés à déclarer toute culture de planchons et de porte-graines, l'on ne pourrait résoudre, à tout le moins partiellement, les difficultés actuelles de contrôle.

Si l'on n'estime cependant pas devoir remplacer l'article 1er par une disposition qui aurait une telle portée, il y aurait lieu de rédiger le projet comme suit :

.../...

Arrêté royal complétant l'arrêté royal du 4 novembre 1955 relatif à la protection sanitaire des porte-graines de betteraves.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu l'article 12, alinéa 1er, du Code rural;

Vu l'arrêté royal du 4 novembre 1955 relatif à la protection sanitaire des porte-graines de betteraves, modifié par l'arrêté royal du 22 février 1958;

Considérant qu'il importe de prendre des mesures supplémentaires en vue de prévenir la propagation, dans le pays, de la jaunisse de la betterave;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Agriculture,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

Il est inséré, dans l'arrêté royal du 4 novembre 1955, un article 1er bis rédigé comme suit :

.../...

"Article 1er bis. Il est interdit de conserver après le 1er avril de chaque année, des betteraves récoltées avant cette date, si elles sont pourvues de repousses. Cette interdiction n'est toutefois pas applicable aux planchons".

Article 2.-

A l'article 2 du même arrêté royal sont insérés, après les mots "l'article 1er", les mots "et de l'article 1er bis" , et à l'article 3 les mots "et à l'article 1er bis".

Article 3.-

Notre Ministre de l'Agriculture est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Agriculture,

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	J. SUETENS,	eerste-voorzitter, premier président,	
	G. VAN BUNNEN, K. REES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM, G. VAN HECKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. DEBAEDTS, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. F. DEBAEDTS, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. SUETENS.