KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.036/3
VAN 21 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 december 2010 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende specifieke maatregelen om knolcyperus (*Cyperus esculentus L.*) te bestrijden en de verspreiding ervan te voorkomen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorziet in specifieke maatregelen om de knolcyperus (Cyperus esculentus L.) te bestrijden en de verspreiding ervan te voorkomen. [1]

Eenieder die de aanwezigheid van knolcyperus vaststelt, wordt verplicht dit te melden aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Federaal Agentschap) (artikel 3). Knolcyperus invoeren of in het verkeer brengen wordt verboden (artikel 4). Er worden beperkende maatregelen opgelegd in geval van afvoering en behandeling van de grond van een perceel of terrein waarop knolcyperus werd vastgesteld en in verband met het gebruik van machines die op deze percelen of terreinen werden gebruikt (artikel 5). Er wordt een principieel verbod ingesteld om wortel-, knol-, of bolgewassen die verbouwd zijn op een perceel waar knolcyperus is vastgesteld, in het verkeer te brengen, en om na de vaststelling van knolcyperus gewassen te verbouwen op een dergelijk perceel (artikel 6). De verantwoordelijke van een besmet perceel moet actief maatregelen nemen om de knolcyperus te bestrijden (artikel 8). Voor percelen met een "zware besmetting" wordt gedurende een bepaald aantal jaren in beginsel grasland opgelegd (artikel 9). Onder bepaalde

[1] De knolcyperus wordt door het Wetenschappelijk Comité van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen opgevat als een invasieve plant waarvan de bestrijding verantwoord is omdat deze plant een geduchte concurrent is van de wilde flora en van gewassen.

voorwaarden mag een perceel dat voor slechts een deel besmet is, gesplitst worden (artikel 11). Ten slotte wordt bepaald wanneer en hoe een perceel waarop knolcyperus werd vastgesteld officieel vrij verklaard wordt (artikel 12).

RECHTSGROND

4. Volgens het eerste en het tweede lid van de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 2, § 1, van de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen en in artikel 4, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse bepalingen.

Op zich zijn bij die aanwijzing van de rechtsgrond geen opmerkingen te maken.

Er moet evenwel opgemerkt worden dat het ontwerp voorziet in het opdragen van bepaalde taken aan het Federaal Agentschap. Dit is onder meer het geval in de artikelen 3 (in ontvangst nemen van meldingen), 5, § 1 (toezicht op de afvoer van besmette grond), 6, § 2 (verlenen van toestemming voor het in het verkeer brengen van wortel-, knol- of bolgewassen), 8 (in ontvangst nemen van inlichtingen inzake de genomen bestrijdingsmaatregelen), 9 (vaststelling van de afname van de besmette oppervlakte van een zwaar besmet perceel), en 12 (verklaring dat een perceel officieel vrij is van besmetting). Met die bepalingen wordt, op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, uitvoering gegeven aan artikel 4, §§ 1 tot 3, en artikel 5, tweede lid, 7°, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De gemachtigde is het hiermee eens.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het verboden is planten of plantendelen van knolcyperus in te voeren of in het verkeer te brengen. Artikel 6, § 1, van het ontwerp bepaalt dat vanaf het moment waarop knolcyperus vastgesteld is op een perceel, het verboden is wortel-, knol- of bolgewassen die hierop verbouwd zijn, in het verkeer te brengen. Volgens artikel 6, § 2, is onder bepaalde voorwaarden een uitzondering op dit laatste verbod mogelijk, met name voor verwerking, veevoeding, verbranding of andere manieren van efficiënt behandelen, maar in geen geval mogen de partijen het Belgisch grondgebied verlaten.

De vraag rijst of deze bepalingen geen belemmeringen op het vrije verkeer van goederen inhouden, en of ze daardoor niet strijdig zijn met het beginsel van het vrij verkeer van goederen.

5.2. In dit verband moet vooraf worden opgemerkt, zoals door de gemachtigde is bevestigd, dat knolcyperus niet valt onder de toepassing van richtlijn 2000/29/EG van de Raad van 8 mei 2000 betreffende de beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding in de Gemeenschap van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen. Er lijkt ook geen andere Europese regeling in verband met de gezondheid van planten te bestaan, die op knolcyperus van toepassing is.

Aangezien de nationale regels met betrekking tot de beschermende maatregelen tegen knolcyperus niet op het niveau van de Europese Unie zijn geharmoniseerd, moet de ontworpen regeling worden beoordeeld tegen de achtergrond van de artikelen 34 tot 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Luidens artikel 34 VWEU zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Luidens artikel 35 VWEU zijn kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten verboden. Volgens artikel 36 VWEU vormen de bepalingen van de artikelen 34 en 35 geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van, onder meer, "de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten". Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt bovendien dat een regeling die een in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid, zoals het vrije verkeer van goederen, kan beperken, slechts verantwoord kan zijn wanneer zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. [2]

5.3. Het verbod om knolcyperus in te voeren, vervat in artikel 4 van het ontwerp, kan worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking, in de zin van artikel 34 VWEU. De vraag is of deze beperking kan worden verantwoord in het licht van artikel 36 VWEU.

De gemachtigde motiveert de invoerbeperking als volgt:

> "Artikel 2 § 1, 1, van de wet van [2 april] 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, bepaalt dat de Koning maatregelen mag nemen om te beletten dat schadelijke organismen worden binnengebracht of uitgevoerd. Conform artikel 30 van het EG-verdrag (lees thans:

[2] Zie laatst H.v.J., 9 december 2010, Humanplasma, C-421/09, punt 34, met verwijzing naar eerdere rechtspraak.

artikel 36 VWEU) gaat het hier over een bescherming van de planten. Mocht deze beperking niet aanvaardbaar zijn, dan is het de bedoeling dat elke fysische verplaatsing van planten en plantendelen van knolcyperus in België verboden wordt."

Het komt de Raad van State voor, mede gelet op het advies van het Wetenschappelijk Comité van het Federaal Agentschap, dat een invoerverbod te dezen beschouwd kan worden als een maatregel die geschikt is om het leven en de gezondheid van planten te beschermen.

In verband met de evenredigheid van de maatregel beschikt de Raad van State niet over alle nodige gegevens om zich hierover met kennis van zaken uit te spreken. Er is echter ook geen reden om *a priori* te twijfelen aan de evenredigheid. Een relevant gegeven is het feit dat, volgens de verklaring van de gemachtigde, gekookte knollen wel verhandeld mogen worden [3], omdat de plant na het verdwijnen van de kiemkracht niet meer de hoedanigheid van schadelijk organisme heeft.

5.4. Uit de gecombineerde lezing van de paragrafen 1 en 2 van artikel 6 volgt dat wortel-, knol- of bolgewassen, afkomstig van een perceel waarop knolcyperus is vastgesteld, nooit uitgevoerd mogen worden, maar onder bepaalde voorwaarden wel op de Belgische markt gebracht mogen worden. Die regeling kan beschouwd worden als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking, in de zin van artikel 35 VWEU. Ook hier is de vraag of deze beperking kan worden verantwoord in het licht van artikel 36 VWEU.

Artikel 6, § 2, van het ontwerp verwijst naar bijlage I bij het ontwerp. Volgens die bijlage kunnen wortel-, knol- of bolgewassen, afkomstig van een perceel waarop knolcyperus is vastgesteld, onder meer "rechtstreeks [geleverd worden] aan een bedrijf voor industriële verwerking of bereiding met het oog op de rechtstreekse verkoop aan de eindverbruiker op de Belgische markt" (punt a). Zo aangenomen kan worden dat die regeling geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, is niet duidelijk of ze wel evenredig is met dat doel. Als de bestrijding van knolcyperus in België zich blijkbaar niet verzet tegen de industriële verwerking of bereiding van wortel-, knol- of bolgewassen, afkomstig van een besmet perceel, "met het oog op de rechtstreekse verkoop aan de eindverbruiker", valt niet onmiddellijk in te zien waarom die eindverbruiker werkzaam zou moeten zijn op de Belgische markt. Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat men in geval van verkoop aan een eindverbruiker in het buitenland de controle op het Belgisch grondgebied zou verliezen. De Raad van State begrijpt de zorg van de stellers van het ontwerp, maar vraagt zich toch af of het niet volstaat om controle uit te oefenen op de verwerking of de bereiding (in België), en of een controle op de verkoop van het eindproduct (in België of, per hypothese, in het buitenland) wel nodig is.

---

[3] Zie de definitie van planten in artikel 1, 8°, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen (van toepassing volgens artikel 1, § 2, van het ontwerp), naar luid waarvan onder "planten" moet worden verstaan: "levende planten en nader omschreven levende delen van planten, met inbegrip van zaden".

De stellers van het ontwerp worden uitgenodigd om dit onderdeel van de regeling opnieuw te bekijken, in het licht van de artikelen 35 en 36 VWEU.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Volgens artikel 1, § 2, van het ontwerp zijn de definities vervat in artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen van toepassing op het ontworpen besluit.

De vraag rijst of bepaalde artikelen van het ontwerp niet enigszins herschreven moeten worden, gelet op de definities van dat koninklijk besluit. Zo wordt het "invoeren" van knolcyperus bij artikel 4 van het ontwerp verboden, waarmee allicht de invoer in België wordt bedoeld. Artikel 1, 22°, van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 omschrijft "invoer" echter als "het fysisch binnenbrengen in de Gemeenschap van planten, plantaardige producten of andere materialen van oorsprong van een derde land".

De stellers van het ontwerp wordt aanbevolen om het ontwerp te herlezen in het licht van de definities vervat in het koninklijk besluit van 10 augustus 2005, en om in voorkomend geval de nodige preciseringen in het ontwerp aan te brengen.

Artikel 2

7. Volgens artikel 2 gelden de in het ontwerp bepaalde maatregelen "onverminderd de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen".

Die bepaling levert in verband met sommige bepalingen van het genoemde besluit interpretatieproblemen op. Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat eenieder die de aanwezigheid van knolcyperus vaststelt, verplicht is dit te melden aan het Federaal Agentschap, terwijl artikel 4 van voormeld koninklijk besluit van 10 augustus 2005 bepaalt dat schadelijke organismen gemeld moeten worden hetzij aan de burgemeester, hetzij aan het Federaal Agentschap. Het is niet duidelijk of het in verband met de knolcyperus zou volstaan om de aanwezigheid ervan te melden aan de burgemeester. Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde verklaard dat het weliswaar de bedoeling was om alleen in een melding aan het Federaal Agentschap te voorzien, maar dat aanvaard zou kunnen worden dat de melding gebeurt bij de burgemeester.

Het is allicht niet onmogelijk om interpretatieproblemen op te lossen aan de hand van de interpretatieregel "*lex specialis derogat legi generali*". Niettemin verdient het aanbeveling, ter wille van de duidelijkheid, om aan te geven welke bepalingen van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 van toepassing zijn, of minstens, om in artikel 2 van het ontwerp nader te preciseren wat de verhouding is tussen de bepalingen van dat besluit en de bepalingen van het ontworpen besluit die daarmee niet in overeenstemming zijn.

Bijlage I

8. In bijlage I worden een aantal regels gesteld die niet voorkomen in het bepalend gedeelte van het ontwerp. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om essentiële regels, waarvan nu uitsluitend melding worden gemaakt in de bijlage, tevens in het bepalend gedeelte van het ontwerp te integreren.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.036/3
DU 21 DÉCEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 10 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal «portant des mesures spécifiques de lutte contre le souchet comestible (*Cyperus esculentus L.*) et de prévention de sa propagation», a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit des mesures spécifiques de lutte contre le souchet comestible (*Cyperus esculentus L.*) et de prévention de sa propagation [1].

Quiconque constate la présence de souchet comestible est tenu de le notifier à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence fédérale) (article 3). L'importation ou la mise en circulation du souchet comestible est interdite (article 4). Des mesures de protection sont imposées en cas d'enlèvement et de traitement de la terre d'une parcelle ou d'un terrain sur lequel la présence de souchet comestible a été constatée ainsi qu'à l'égard de l'utilisation de machines employées sur ces parcelles ou terrains (article 5). Une interdiction de principe est instaurée en ce qui concerne la mise en circulation de plantes-racines, à tubercules ou à bulbes cultivées sur une parcelle où du souchet comestible a été détecté ainsi que la culture de végétaux sur une telle parcelle où du souchet comestible a été constaté

[1] Pour le Comité scientifique de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, le souchet comestible est une plante invasive qu'il est justifié de combattre vu son caractère fortement concurrentiel par rapport à la flore sauvage et aux cultures.

(article 6). Le responsable d'une parcelle contaminée doit prendre activement des mesures pour lutter contre le souchet comestible (article 8). Pour les parcelles "fortement infestées", une prairie doit en principe être installée pendant un certain nombre d'années (article 9). Sous certaines conditions, une parcelle dont une partie seulement est contaminée peut être divisée (article 11). Enfin, le projet fixe le moment et la manière dont une parcelle où du souchet comestible a été constaté est déclarée officiellement indemne (article 12).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon les premier et deuxième alinéas du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 2, § 1er, de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux ainsi qu'à l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales.

En soi, le fondement juridique ainsi désigné n'appelle pas d'observations.

Il faut toutefois observer que le projet prévoit de confier certaines missions à l'Agence fédérale. De l'accord du délégué, tel est notamment le cas des articles 3 (réception de notifications), 5, § 1er (surveillance de l'enlèvement de terre contaminée), 6, § 2 (octroi de l'autorisation concernant la mise en circulation de plantes-racines, à tubercules ou à bulbes), 8 (réception d'informations concernant les mesures de lutte prises), 9 (constatation de la diminution de la superficie contaminée d'une parcelle fortement infestée) et 12 (déclaration qu'une parcelle est officiellement indemne). Ces dispositions mettent en œuvre, sur la base du pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, l'article 4, §§ 1er à 3, et l'article 5, alinéa 2, 7°, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. L'article 4 du projet dispose qu'il est interdit d'importer ou de mettre en circulation des plantes ou parties de plantes de souchet comestible. L'article 6, § 1er, du projet prévoit que dès le moment où du souchet comestible a été détecté sur une parcelle, il est interdit de mettre en circulation les plantes-racines, à tubercules ou à bulbes, cultivées sur celle-ci. Selon l'article 6, § 2, une exception à cette dernière interdiction est possible sous certaines conditions, plus particulièrement pour la transformation, l'alimentation du bétail, l'incinération ou d'autres

manières de traitement efficace, étant entendu que les lots ne peuvent en aucun cas quitter le territoire de la Belgique.

La question se pose de savoir si ces dispositions ne constituent pas une entrave à la libre circulation des marchandises et si, de ce fait, elles ne sont pas contraires au principe de la libre circulation des marchandises.

5.2. À cet égard, on observera à titre liminaire que comme l'a confirmé le délégué, le souchet comestible ne relève pas de l'application de la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté. Aucune autre réglementation européenne relative à la santé des végétaux ne semble pas non plus s'appliquer au souchet comestible.

Les règles nationales relatives aux mesures de protection contre le souchet comestible n'étant pas harmonisées au niveau de l'Union européenne, le régime en projet doit être analysé à la lumière des articles 34 à 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Selon l'article 34 TFUE, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. Selon l'article 35 TFUE, les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. Selon l'article 36 TFUE, les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons, notamment, de protection de "la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux". Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'une réglementation qui est de nature à restreindre une liberté fondamentale garantie par le TFUE, telle que la libre circulation des marchandises, ne peut être valablement justifiée que si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint [2].

[2] Voir récemment C.J.C.E., 9 décembre 2010, Humanplasma, C-421/09, point 34, avec référence à une jurisprudence antérieure.

5.3. L'interdiction d'importer le souchet comestible, prévue à l'article 4 du projet, peut être regardée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation, au sens de l'article 34 TFUE. La question se pose de savoir si cette restriction peut être justifiée au regard de l'article 36 TFUE.

Le délégué motive la restriction à l'importation comme suit :

> "Artikel 2 § 1, 1, van de wet van [2 april] 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen, bepaalt dat de Koning maatregelen mag nemen om te beletten dat schadelijke organismen worden binnengebracht of uitgevoerd. Conform artikel 30 van het EG-verdrag (lees thans: artikel 36 VWEU) gaat het hier over een bescherming van de planten. Mocht deze beperking niet aanvaardbaar zijn, dan is het de bedoeling dat elke fysische verplaatsing van planten en plantendelen van knolcyperus in België verboden wordt."

Il apparaît au Conseil d'État que compte tenu notamment de l'avis du Comité scientifique de l'Agence fédérale, une interdiction à l'importation peut, en l'espèce, être regardée comme une mesure propre à protéger la vie et la santé des végétaux.

En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure, le Conseil d'État ne dispose pas de tous les éléments nécessaires afin de se prononcer en connaissance de cause à cet égard. Il n'y a bien pas lieu non plus de douter *a priori* du caractère proportionné. Le fait que, selon les déclarations du délégué, les tubercules cuits peuvent bien être commercialisés[3] puisque la plante perd sa qualité d'organisme nuisible après la disparition de sa faculté germinative, constitue un élément pertinent.

5.4. Il résulte de la lecture combinée des paragraphes 1er et 2 de l'article 6 que les plantes-racines, à tubercules ou à bulbes, provenant d'une parcelle où du souchet comestible a été constaté, ne peuvent jamais être exportées mais que sous certaines conditions, elles peuvent être mises sur le marché belge. Cette mesure peut être regardée comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation, au sens de l'article 35 TFUE. Ici aussi se pose la question de savoir si cette restriction peut être justifiée à la lumière de l'article 36 TFUE.

---

[3] Voir la définition des végétaux à l'article 1er, 8°, de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux (qui s'applique selon l'article 1er, § 2, du projet), selon laquelle il faut entendre par "végétaux", "les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes spécifiées, y compris les semences".

L'article 6, § 2, du projet renvoie à l'annexe I du projet. Selon cette annexe, les plantes-racines, à tubercules ou à bulbes provenant d'une parcelle où du souchet comestible a été constaté, peuvent notamment "[être livrées] directement à un établissement pour transformation industrielle ou préparation en vue de la vente directe au consommateur final sur le marché belge" (point a). S'il peut être admis que cette mesure est propre à atteindre le but poursuivi, il n'est pas clair si elle est bien proportionnée à ce but. Si, en Belgique, la lutte contre le souchet comestible ne s'oppose manifestement pas à la transformation industrielle où à la préparation de plantes-racines, à tubercules ou à bulbes provenant d'une parcelle contaminée, "en vue de la vente directe au consommateur final", on n'aperçoit pas directement pourquoi ce consommateur final devrait être localisé sur le marché belge. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré qu'en cas de vente à un consommateur final à l'étranger, on perdrait le contrôle sur le territoire belge. Le Conseil d'État comprend la préoccupation des auteurs du projet mais se demande néanmoins s'il ne suffirait pas d'exercer un contrôle sur la transformation ou la préparation (en Belgique) et si un contrôle de la vente du produit final (en Belgique ou, par hypothèse, à l'étranger) est bien nécessaire.

Les auteurs du projet sont invités à réexaminer cet aspect du régime à la lumière des articles 35 et 36 TFUE.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

6. Selon l'article 1er, § 2, du projet, les définitions inscrites à l'article 1er de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux s'appliquent à l'arrêté en projet.

La question se pose de savoir si, vu les définitions de cet arrêté royal, certains articles du projet ne devraient pas être quelque peu reformulés. Ainsi, l'article 4 du projet interdit l'"importation" de souchet comestible, ce qui vise probablement l'importation en Belgique. Or, l'article 1er, 22°, de l'arrêté royal du 10 août 2005 définit l'"importation" comme "l'introduction physique dans la Communauté de végétaux, produits végétaux ou autre objets originaires de pays tiers".

Les auteurs du projet gagneraient à le réexaminer à la lumière des définitions inscrites à l'arrêté royal du 10 août 2005 et, le cas échéant, à y apporter les précisions nécessaires.

Article 2

7. Selon l'article 2, les mesures prévues dans le projet s'appliquent "sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux".

Cette disposition soulève certains problèmes d'interprétation par rapport à certaines dispositions de l'arrêté précité. Ainsi, par exemple, l'article 3 du projet dispose que quiconque constate la présence de souchet comestible est tenu de le notifier à l'Agence fédérale, alors que l'article 4 de l'arrêté royal du 10 août 2005, précité, énonce que les organismes nuisibles doivent être déclarés soit au bourgmestre, soit auprès de l'Agence fédérale. On n'aperçoit pas si, à propos du souchet comestible, il suffirait de déclarer sa présence au bourgmestre. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il était effectivement envisagé de ne prévoir qu'une déclaration à l'Agence fédérale, mais qu'il pourrait être admis que la déclaration soit faite au bourgmestre.

Sans doute n'est-il pas impossible de résoudre des problèmes d'interprétation en recourant à la règle d'interprétation "*lex specialis derogat legi generali*". Néanmoins, par souci de clarté, il est recommandé d'indiquer les dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2005 qui sont d'application et de préciser à l'article 2 du projet l'articulation des dispositions de cet arrêté et celles de l'arrêté en projet qui ne s'accordent pas avec celles-ci.

Annexe I

8. L'annexe I fixe un certain nombre de règles qui ne figurent pas dans le dispositif du projet. Les auteurs du projet veilleront à ce que des règles essentielles, dont seule l'annexe fait actuellement mention, soient également intégrées au dispositif du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS