

Numéro du rôle : 62
Arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989

## A R R E T

---

En cause : le recours de l'Exécutif régional wallon en annulation de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

La Cour d'arbitrage,  
composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,  
des juges J. SAROT, J. WATHELET, M. MELCHIOR, H. BOEL et L. DE GREVE,  
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,  
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

### I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Par requête du 23 septembre 1987 adressée à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 24 septembre 1987, l'Exécutif régional wallon demande l'annulation de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, publiée au Moniteur belge du 17 avril 1987.

### II. LA PROCEDURE

2.1. Par ordonnance du 28 septembre 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi susdite a été publié au Moniteur belge du 9 octobre 1987.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 9 octobre 1987 et remises aux destinataires le 13 octobre 1987.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire le 9 novembre 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 10 novembre 1987.

En exécution de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (M.B. du 29 décembre 1987), ces mémoires ont été notifiés aux personnes et autorités mentionnées à l'article 69 de la loi du 28 juin 1983 par lettres recommandées déposées à la poste le 4 janvier 1988 et remises aux destinataires le 5 janvier 1988.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 4 février 1988.

Le Conseil des ministres a fait parvenir des conclusions à la Cour par lettre recommandée déposée

à la poste le 12 février 1988 et reçue au greffe le 15 février 1988.

Par ordonnance du 16 février 1988, rendue sur la requête adressée à la Cour par Me V. THIRY, avocat, pour et au nom de l'Exécutif régional wallon, le délai imparti audit Exécutif pour déposer des conclusions a été prorogé jusqu'au 4 mars 1988 inclus.

Cette ordonnance a été notifiée au requérant par lettre recommandée déposée à la poste le 16 février 1988 et remise au destinataire le 17 février 1988.

L'Exécutif régional wallon a fait parvenir des conclusions à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le 3 mars 1988 et reçue au greffe le 4 mars 1988.

Ces conclusions ont été notifiées conformément à l'article 3, d, de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 par lettres recommandées déposées à la poste le 10 mars 1988 et remises aux destinataires le 11 mars 1988.

Par ordonnance du 21 juin 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 15 septembre 1988. Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 22 juin 1988 et remises aux destinataires le 23 juin 1988.

Par ordonnances des 10 mars 1988 et 15 septembre 1988, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'au 24 septembre 1988 et jusqu'au 24 mars 1989.

A l'audience du 15 septembre 1988 :

- ont comparu :

Me V. THIRY, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, 5000 Namur;

Mes M. MAHIEU et J.M. VAN DER MERSCH, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges M. MELCHIOR et L. DE GREVE ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

2.2. Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la procédure est restée régie par la loi du 28 juin 1983 en vertu de l'article 124 de la loi spéciale précitée.

### III. EN DROIT

#### En ce qui concerne la loi entreprise

3. La loi entreprise a été votée par le Sénat et par la Chambre des représentants, respectivement le 29 janvier 1987 et le 26 février 1987. Elle a été sanctionnée et promulguée par le Roi, le 24 mars 1987, et a été publiée au Moniteur belge, le 17 avril 1987 (errata, M.B. 23 juin 1987).

4. La loi comporte 32 articles regroupés en 7 chapitres.

Le chapitre Ier contient des dispositions générales. L'objectif poursuivi par la loi - "lutter contre les maladies des animaux, dans le but de promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux" - se trouve exposé à l'article 2, après que diverses définitions aient été données, pour l'application de la loi, à l'article 1er.

Le chapitre II - articles 3 à 5 - concerne les associations et fédérations de lutte contre les maladies des animaux. Agréées par le ministre de l'agriculture qui exerce en outre différentes mesures de surveillance sur leurs organes de direction, les associations et fédérations collaborent, dans la réalisation de leur objet, avec le service vétérinaire du ministère de l'agriculture.

Le chapitre III - articles 6 à 9 - traite des mesures particulières tendant à prévenir certaines maladies des animaux et à lutter contre elles.

L'article 6 dispose, en son paragraphe 1er, que seules les maladies désignées par le Roi sont soumises aux dispositions de ce chapitre et autorise, en son paragraphe 2, le service vétérinaire du ministère de l'agriculture à prendre, en cas de danger imminent de contamination par une maladie contagieuse non déterminée par le Roi, des mesures produisant effet pendant trente jours au maximum.

L'article 7 permet au Roi d'obliger tant le responsable d'un animal que les vétérinaires de déclarer toute apparition ou tout symptôme d'apparition de maladies des animaux. Il dispose également que le Roi peut imposer au responsable de l'animal l'intervention d'un vétérinaire qui sera chargé de l'exécution des décisions prises par le service vétérinaire.

Les articles 8 et 9 énumèrent les autres mesures que le Roi peut prendre au titre de mesures particulières tendant à prévenir certaines maladies des animaux et à lutter contre elles. Lesdits articles sont libellés comme suit :

"Art. 8. Le Roi peut :

1° prendre toute mesure ayant pour but de lutter contre les maladies des animaux, de les éradiquer, ainsi que d'empêcher leur propagation, leur introduction dans le pays et leur sortie du pays;

2° interdire toutes ou certaines méthodes de lutte contre des maladies des animaux autres que celles qu'Il fixe;

3° prescrire l'abattage ou la mise à mort d'un animal atteint ou contaminé d'une maladie des animaux, ou suspect d'en être atteint ou contaminé, dans le délai qu'Il fixe et dans le lieu qu'Il désigne, et

déterminer également la destination des cadavres ou carcasses de ces animaux ou parties de ceux-ci;

4° prescrire la démolition ou la destruction, par les moyens et de la manière qu'Il désigne, de bâtiments, véhicules, produits végétaux ou animaux, matières premières pour l'agriculture et l'élevage et de tous autres biens lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés.

Il détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée en cas d'application des mesures visées aux 3° et 4°.

Art. 9. Le Roi peut :

1° prescrire la mise en observation, l'isolement, la séquestration ou la mise en quarantaine d'animaux atteints ou contaminés par une maladie des animaux ou suspects d'en être atteints ou contaminés, et mettre le coût de ces mesures à charge du responsable;

2° prescrire à charge du responsable le nettoyage et la désinfection de bâtiments, d'ustensiles, de moyens de transport et de tous biens qui sont porteurs ou peuvent être porteurs de maladies ou de contagions, et imposer à cet effet les produits et leur mode d'emploi;

3° interdire ou réglementer le rassemblement, la circulation et le transport d'animaux;

4° interdire ou réglementer la circulation de personnes et de biens dans une zone déterminée;

5° déterminer le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons, déterminer les méthodes d'analyse et fixer le tarif des analyses et les conditions d'agrément de laboratoires. Il peut réserver l'exécution de certaines analyses aux seuls laboratoires qu'Il désigne;

6° interdire la possession, la mise dans le commerce, la vente, l'achat, l'échange, la cession à titre gratuit ou onéreux et le transport soit d'un animal auquel un traitement interdit a été appliqué soit d'un animal auquel un traitement désigné n'a pas été appliqué ou a été appliqué d'une manière différente de celle prescrite."

Le chapitre IV - articles 10 à 19 - traite des mesures générales tendant à prévenir les maladies des animaux et à lutter contre elles.

L'article 10 interdit l'accès des animaux domestiques aux champs d'épandage de boues et d'immondices.

L'article 11 habilite le Roi à interdire l'enfouissement de cadavres, de carcasses ou parties de celles-ci des animaux qu'Il désigne et à déterminer les conditions auxquelles doivent satisfaire les cimetières et crématoires pour l'enfouissement et la destruction des cadavres de certaines espèces d'animaux.

L'article 12 permet au Roi de fixer les conditions de la collecte, du transport, du traitement et de l'utilisation auxquelles des produits animaux et végétaux, qui ne sont pas impropres ou qui ne sont pas déclarés impropres à la consommation humaine, doivent satisfaire pour servir à l'alimentation des animaux. Le Roi peut subordonner les activités des personnes effectuant ces opérations à un agrément préalable.

L'article 13 autorise le Roi, sans préjudice des dispositions de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, à prescrire les conditions sanitaires de fabrication, de l'importation, de l'exportation, du transit, de la préparation, de la vente, de la détention et du transport de la matière à traiter, laquelle se trouve définie à l'article 1er comme étant les produits animaux autres que la matière à détruire non destinés à la consommation humaine. En vue de leur agrément par le ministre, le Roi peut fixer les conditions auxquelles les entreprises de fabrication, de transformation ou de préparation de la matière à traiter doivent satisfaire.

L'article 14, en son paragraphe 1er, attribue au Roi la détermination des conditions de ramassage, de transport, d'importation, d'exportation et de traitement de la matière à détruire, celle-ci étant, selon l'article 1er, les cadavres d'animaux et les produits animaux qui sont impropres ou qui sont déclarés impropres à la consommation humaine par décision de l'autorité. Le paragraphe 2 de l'article 14 dispose que la matière à détruire est uniquement ramassée, transportée, importée et traitée par les usines de destruction, dont la fixation des conditions d'agrément appartient au Roi en vertu des paragraphes 3 et 5 de ce même article. En outre, le paragraphe 3 donne compétence au Roi pour arrêter les conditions de commercialisation et de destination des produits obtenus par le traitement de la matière à détruire. Enfin, le paragraphe 4 prévoit que les usines de destruction sont des entreprises d'utilité publique et qu'elles peuvent être réquisitionnées.

En vue de la lutte contre les maladies des animaux, l'article 15 permet au Roi, sans préjudice des dispositions de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, 1° de fixer les conditions auxquelles doivent satisfaire les animaux, les produits animaux, les végétaux et les substrats pour être mis dans le commerce, acquis, offerts en vente, exposés, détenus, transportés, vendus, cédés à titre gratuit ou onéreux, importés, exportés ou traités en transit; 2° d'interdire et de réglementer l'importation, l'exportation ou le transit d'animaux, de produits animaux, de végétaux et de substrats; 3° de subordonner les activités des personnes effectuant des opérations indiquées sous 1° à un agrément préalable et 4° de fixer les conditions auxquelles sont subordonnées l'obtention et la conservation de cet agrément.

L'article 16 dispose, en son alinéa 1er, que le Roi peut fixer les conditions auxquelles doivent répondre les locaux et les espaces en plein air où ont lieu des rassemblements d'animaux pour des expositions, marchés, foires, concours, expertises, manifestations sportives et ventes et il prévoit, en son alinéa 2, que le Roi peut fixer les conditions auxquelles doivent répondre les institutions et exploitations spécialisées dans les secteurs de l'insémination artificielle ou du transport d'embryons.

L'article 17 habilite le Roi à fixer les règlements pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux et des cheptels et à déterminer les conditions auxquelles les pièces d'identification doivent satisfaire pour être agréées ainsi que les conditions de leur distribution, de leur enregistrement et de leur emploi.

L'article 18 permet au Roi de déterminer les documents, signes et autres indications établissant ou attestant que les conditions fixées par la loi et ses arrêtés d'application sont réunies.

L'article 19 charge en particulier le service vétérinaire du ministère de l'agriculture de tout examen sanitaire des animaux et produits d'animaux destinés à l'exportation, à l'importation et au transit ainsi que de la délivrance des documents ayant trait à ces examens. Ledit service peut prendre toutes les mesures utiles à cette fin.

Le chapitre V - articles 20 à 22 - traite de la recherche et de la poursuite des infractions à la loi et à ses arrêtés d'exécution.

Le chapitre VI - articles 23 à 28 - concerne les sanctions pénales et administratives.

Le chapitre VII - articles 29 à 32 - contient des dispositions diverses.

L'article 29 autorise le Roi à déléguer au ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, l'exercice des pouvoirs prévus par les autres dispositions de la loi.

L'article 30 dispose que les attestations et les certificats visés par la loi peuvent, lorsqu'ils sont destinés à usage international, être dressés en plusieurs langues.

L'article 31 permet de sanctionner les manquements aux règlements de la Communauté économique européenne relatifs aux matières couvertes par la loi et, dans le cadre de ces matières, de prendre, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, toutes mesures nécessaires à l'exécution des obligations imposées par la Communauté économique européenne.

L'article 32 contient, en ses paragraphes 1er, 3 et 4, des dispositions abrogatoires, modificatives et transitoires et institue, en son paragraphe 2, un "Fonds de la santé et de la production des animaux", qui a pour but d'intervenir dans le financement des indemnités, des subventions et autres prestations en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux.

#### En ce qui concerne les parties

5. Les parties au litige sont l'Exécutif régional wallon, qui a introduit la requête et a déposé des conclusions, le Conseil des ministres et l'Exécutif flamand, qui ont tous deux introduit un mémoire et ont déposé des conclusions.

#### En ce qui concerne l'objet du recours et la saisine de la Cour

6.B.1. Pour l'examen des articles attaqués, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1988 mais de celles de la loi spéciale du 8 août 1980 qui étaient en vigueur au moment où les dispositions attaquées ont été prises.

6.B.2. Le dispositif de la requête vise l'annulation de la loi du 24 mars 1987 dans son ensemble. Toutefois, le requérant n'expose pas en quoi les dispositions de cette loi, autres que celles des articles 7 à 17 et 32, § 2, auraient transgressé les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

6.B.3. Les développements des différents moyens font apparaître que le recours est exclusivement dirigé contre les articles 7 à 17 et 32, § 2. La Cour, devant déterminer l'étendue de la demande à partir du contenu de la requête, constate que celle-ci se limite à postuler l'annulation des articles 7 à 17 et 32, § 2, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

De ce que seul le contenu de la requête détermine l'objet du recours, il résulte qu'est et doit rester étrangère au débat toute demande d'annulation non formulée par la partie requérante. Cette règle ne fait pas obstacle à ce que la Cour accueille, après débat contradictoire, de nouveaux moyens dirigés contre les articles attaqués par la partie requérante, même si ces moyens reproduisent ceux de la

requête mais visent des dispositions attaquées par le requérant dans d'autres moyens. La Cour peut de même annuler des dispositions non attaquées par le requérant mais indissociablement liées à celles-ci.

Les demandes d'annulation formulées par l'Exécutif flamand à l'occasion de la discussion des différents moyens et relatives aux articles 7 à 17 et 32, § 2, de la loi du 24 mars 1987 coïncident avec l'objet du recours; les demandes d'annulation formulées par ce même Exécutif et visant d'autres dispositions de la loi précitée doivent être écartées du débat.

### En ce qui concerne les moyens

7. L'Exécutif régional wallon invoque cinq moyens.

#### Premier moyen

8.A.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En ce que de nombreuses dispositions de la loi entreprise, et notamment les articles 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16 et 17, édictent ou évoquent des mesures destinées aux espèces animales ou aux espèces végétales, ces mesures n'étant pas limitées quant à leur objet ou quant à leur champ d'application territorial;

Alors que l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale a transféré aux Régions la compétence de régler, sur leurs territoires respectifs, la protection des espèces végétales, des espèces animales et de leurs dépouilles, sous la seule réserve des mesures ayant trait à l'importation, à l'exportation et au transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

8.A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les compétences attribuées aux Communautés et aux Régions seraient exprimées en termes d'objectifs et qu'elles ne pourraient être mises en oeuvre que pour réaliser ceux-ci. Les objectifs non attribués aux Communautés et aux Régions continueraient de relever de la compétence du législateur national, au titre de son pouvoir résiduaire.

Dans la réalisation des objectifs qui demeurent de sa compétence, le législateur national serait seul habilité à prendre toutes les mesures qui s'imposent, celles-ci pouvant porter, le cas échéant, sur les matières qui ont été, quant à leur objet, transférées aux Communautés et aux Régions. A l'appui de cette affirmation, le Conseil des ministres cite notamment un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat du 4 avril 1986, selon lequel "l'autorité nationale a le pouvoir de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'exercice des compétences qui lui appartiennent; (...) sous peine d'entraver l'autorité nationale dans la sphère de ses compétences propres, il faut admettre qu'elle peut prendre, même dans des matières que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont attribuées à la compétence des Régions, toutes les mesures qui sont indispensables à l'exercice desdites compétences (nationales)".

Tels sont, selon le Conseil des ministres, les principes. En conformité de ceux-ci, il conviendrait, dans la présente affaire, de confronter les objectifs attribués aux Régions, d'une part, et les dispositions attaquées de la loi du 24 mars 1987, considérées en fonction de leurs objectifs, d'autre part.

L'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale attribuerait à la compétence de la Région un objectif de protection et de conservation de la nature, à la réalisation duquel la loi du 24 mars 1987 resterait étrangère. La finalité de la loi querellée consisterait uniquement en la promotion de la santé publique et en la prospérité économique des détenteurs d'animaux, objectifs dont on ne saurait contester qu'ils relèvent de la sphère de compétence du législateur national.

Le Conseil des ministres fait observer qu'en vue d'atteindre ces deux objectifs, il serait apparu indispensable au législateur national de prévoir des dispositions concernant tous les animaux, tant domestiques que sauvages, eu égard à la circonstance qu'une lutte efficace contre la contamination éventuelle des animaux domestiques et, le cas échéant, contre la contamination de l'homme, exigerait, au nom de la santé publique ou de la prospérité économique, de prendre ou d'habiliter le Roi à prendre des mesures concernant tous les animaux.

Selon le Conseil des ministres, le premier moyen serait non fondé, les dispositions de la loi attaquée respectant les objectifs respectifs de l'Etat et des Régions.

8.A.3.1. Pour l'Exécutif flamand, le raisonnement du Conseil des ministres, d'une part, s'appuyerait sur une affirmation, selon laquelle la santé publique serait une compétence nationale exclusive, et, d'autre part, s'articulerait autour d'une théorie, qui autoriserait chaque législateur à poursuivre la réalisation des objectifs qui lui appartiennent par-delà la répartition des compétences matérielles opérée en 1980.

L'Exécutif flamand déclare ne pouvoir ni accepter l'affirmation ni partager la théorie proposée, du moins telle que cette dernière se trouve exposée par le Conseil des ministres.

8.A.3.2. A l'estime de l'Exécutif flamand, la compétence en matière de santé publique ne serait pas demeurée une compétence nationale exclusive.

Il soutient qu'il ne saurait être contesté que l'article 6, § 1er, II, 3°, et IV, de la loi spéciale aurait confié au pouvoir législatif exclusif de la Région "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes" et "la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques".

A côté de cette reconnaissance, dans le texte même de la loi spéciale, d'une compétence régionale en matière de santé publique, de très nombreuses autres compétences des Régions que le législateur spécial aurait manifestement formulées en vue de la réalisation d'"objectifs" tels que l'aménagement du territoire, l'environnement, la conservation de la nature ou la politique de l'eau, profiteraient aussi, intégralement ou partiellement, à la santé publique. Il en serait ainsi notamment de l'enlèvement et du traitement des déchets, de la protection et de la conservation de la nature, des zones d'espaces verts, des forêts, de l'épuration des eaux usées et de l'égouttage, matières qui ne pourraient être réglementées sans tenir compte des exigences posées par la santé publique.

Le point de départ du raisonnement du Conseil des ministres reposerait donc, selon l'Exécutif flamand, sur une inexactitude.

8.A.3.3. En ce qui concerne la réalisation des objectifs du législateur national, l'Exécutif flamand est d'avis qu'il faudrait admettre que ce législateur pourrait, lui aussi, recourir aux pouvoirs implicites et même, au besoin, à la règle que l'article 10 de la loi spéciale prévoit à l'égard des Communautés et



des Régions.

A cette occasion, le législateur national ne pourrait, tout comme les législateurs communautaires et régionaux, dépasser les limites du raisonnable. En l'espèce, les législateurs régionaux se trouveraient dans l'impossibilité d'encore donner, sans entrer en conflit avec les règles portées par la loi entreprise ou avec les règles qui seront édictées par le Roi, un contenu réel à la politique de protection et de conservation de la nature qui leur aurait été attribuée à titre exclusif.

Il s'ensuit, selon l'Exécutif flamand, que le législateur national, pour promouvoir la santé publique et la prospérité économique des détenteurs d'animaux, aurait violé, à tout le moins, le principe de proportionnalité.

8.A.3.4. Pour ces raisons, l'Exécutif flamand demande à la Cour d'annuler, pour cause de violation de la règle répartitrice visée au moyen, les articles 4, 6 à 9 et 10 à 19 de la loi entreprise.

8.A.4.1. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon soutient que l'intitulé "III. En ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature" sous lequel est énoncée, à l'article 6 de la loi spéciale, la compétence de la Région en matière de protection et de conservation de la nature, ne pourrait être interprété comme un objectif auquel les Régions devraient nécessairement tendre dans l'exercice de cette compétence.

A cet égard, l'Exécutif régional wallon fait observer que cette compétence était reprise sous un autre intitulé dans le projet de loi spéciale, la structure actuelle de l'article 6 résultant d'un amendement adopté par la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat. Il rappelle qu'à l'occasion de l'adoption de cet amendement, le ministre des réformes institutionnelles (F) s'était proposé "de faire procéder à un travail de vérification des textes afin de s'assurer que l'amendement ne (touchait) pas au fond des propositions contenues dans le projet" et qu'ultérieurement, le même ministre avait fait part à la commission de ce que "les compétences des Régions telles qu'elles ont été déterminées dans l'article adopté ne sont en rien modifiées par les intitulés au début de l'énumération des matières". Il cite, enfin, une déclaration du ministre des réformes institutionnelles (F) faite en commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre des représentants, selon laquelle "ce ne sont pas les mentions après les chiffres romains (...), mais bien celles après les chiffres arabes (...) qui sont déterminantes pour une interprétation correcte de l'article 6".

8.A.4.2. L'Exécutif régional wallon ajoute qu'il serait excessif de prétendre que les compétences régionales sont limitées à la fois en termes de matières et en termes d'objectifs à poursuivre.

Une telle conception n'aurait pas été celle du législateur spécial, ainsi qu'il a déjà été exposé; elle ne pourrait pas davantage se fonder sur la Constitution qui, en ses articles 26bis et 107quater, n'envisage les compétences régionales qu'en termes de matières.

8.A.4.3. En ce qui concerne l'article 10 de la loi spéciale, l'Exécutif régional wallon fait valoir que cette disposition ne pourrait autoriser les Communautés et les Régions à empiéter sur les compétences que la Constitution a réservées à la loi. Il ne serait dès lors pas certain que le pouvoir national pourrait se prévaloir de l'article 10 pour empiéter sur les compétences des Communautés et des Régions qui sont toutes d'attribution.

Très subsidiairement, l'Exécutif régional wallon pourrait admettre que le législateur national ait

recours à l'article 10 de la loi spéciale. Les conditions mises par cet article ne seraient, en tout cas, pas réunies en l'espèce.

8.A.5. Dans ses conclusions, le Conseil des ministres répond à l'argumentation développée relativement à la répartition des compétences en matière de santé publique et au principe de proportionnalité.

Le Conseil des ministres convient que certains aspects de la santé publique auraient été attribués à la compétence des Communautés et des Régions. Il fait cependant observer que la santé publique et la prospérité économique, en ce qu'elles sont, comme en l'espèce, relatives à une matière agricole, ne relèveraient en aucune manière de la compétence des Régions.

En ce qui concerne l'argumentation de l'Exécutif flamand tirée de la méconnaissance du principe de proportionnalité, le concluant fait remarquer que, pour rencontrer les objectifs formulés par l'article 2 de la loi entreprise, il serait indispensable et a fortiori non disproportionné de prendre des dispositions concernant tant les animaux agricoles domestiques que les animaux sauvages.

Pour le Conseil des ministres, toutes les dispositions de la loi attaquée respecteraient scrupuleusement le cadre défini par les objectifs de cette loi.

8.B.1. L'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à la compétence de la Région "la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles".

Les travaux préparatoires de cette disposition montrent que la compétence ainsi transférée à la Région porte principalement sur les matières jusque là couvertes par la loi du 12 août 1911 pour la beauté des paysages et sur celles alors réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception toutefois de la matière réglée par l'article 5 de cette loi.

La conservation de la nature tend, comme la loi du 12 juillet 1973 susmentionnée le précisait déjà en son article 1er, à sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air.

8.B.2. La protection et la conservation de la nature autorisent le législateur qui a cette matière dans ses attributions, à prendre, à l'exclusion de tout autre, des mesures de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage. La circonstance que ces maladies peuvent se transmettre au cheptel, n'enlève pas auxdites mesures leur caractère de mesures de protection et de conservation de la faune, tout comme une mesure de lutte contre les maladies des animaux domestiques ne devient pas une mesure de protection et de conservation de la nature du seul fait qu'elle peut profiter aussi directement ou indirectement aux animaux vivant à l'état sauvage.

8.B.3. En ce qui concerne l'économie de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, la Cour constate que cette loi a pour objet la lutte contre les maladies des animaux, afin de préserver la santé publique, d'une part, et de promouvoir la prospérité économique des détenteurs d'animaux, d'autre part (article 2 de la loi).

La matière traitée s'inscrit dans le cadre de la politique agricole et dans celui de la santé publique.

Aucun de ces deux secteurs n'a été soustrait en tant que tel, lors de la mise en oeuvre des articles 59bis et 107quater de la Constitution, à la compétence du législateur national, même si les Communautés se sont vu attribuer certaines compétences qui ressortissent directement ou indirectement au domaine de la santé publique ou de l'agriculture.

C'est ainsi que les Communautés ont été déclarées compétentes, dans le cadre de la politique de santé, pour certains aspects de la dispensation de soins, de l'éducation sanitaire et de la médecine préventive (article 5, § 1er, I, de la loi spéciale). On peut également dire que la santé publique constitue l'une des finalités des trois matières attribuées aux Régions dans le cadre de l'environnement (article 6, § 1er, II, de la loi spéciale).

Quant à la politique agricole, il faut constater qu'elle n'est pas davantage demeurée dans tous ses aspects un domaine réservé au niveau national. Certaines compétences des Régions en matière d'aménagement du territoire (article 6, § 1er, I, de la loi spéciale), d'environnement (idem II), de rénovation rurale et de conservation de la nature (idem III), et même en matière de politique économique (idem VI), peuvent avoir, directement ou indirectement, des conséquences pour les exploitations agricoles et la politique agricole.

Etant donné que la "santé publique", en vue de laquelle les maladies des animaux sont combattues, et "l'agriculture", dans le cadre de laquelle la prospérité économique des détenteurs d'animaux est poursuivie, n'ont pas été transférées en tant que telles aux Communautés ou Régions par la voie de dispositions expresses, elles continuent de relever du législateur national, au titre de sa compétence résiduaire, pour tous ceux de leurs aspects qui n'ont pas été confiés explicitement à la compétence des Communautés et des Régions.

En réglant ces matières, le législateur national reste donc en principe dans les limites de sa compétence.

La constatation que la loi incriminée a pour objet premier la lutte contre les maladies des animaux domestiques ou la prévention de ces maladies - constatation à laquelle mènent à la fois l'économie générale de la loi et l'inapplicabilité de nombreuses dispositions de celle-ci aux animaux vivant à l'état sauvage - n'est pas éternelle par la définition large que l'article 1er donne du terme "animaux".

8.B.4. La thèse du Conseil des ministres selon laquelle les compétences des Communautés et des Régions seraient exprimées en termes d'objectifs, est sans fondement. L'article 107quater de la Constitution indique clairement que les compétences régionales sont en principe définies en termes de matières. Aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ne confine l'ensemble des compétences communautaires et régionales dans la poursuite d'objectifs délimités par ceux que l'on peut reconnaître à l'autorité nationale. D'autre part, la thèse développée ne pourrait qu'être impraticable, l'objectif d'une norme ne permettant pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane.

#### L'article 7

8.B.5.1. L'article 7, § 1er, habilite le Roi à imposer aux responsables des animaux et aux vétérinaires de déclarer toute apparition ou tout symptôme d'apparition de maladies des animaux, quel que soit l'animal atteint ou suspect d'être atteint. Ces déclarations doivent informer l'autorité nationale de l'état sanitaire du pays, ce qui lui permettra de prendre, le cas échéant, les mesures adéquates pour préserver la santé de l'homme et celle des animaux domestiques. En imposant une

telle obligation, l'autorité nationale n'arrête aucune mesure de lutte contre les maladies des animaux vivant à l'état sauvage ou de prévention de ces maladies.

L'article 7, § 1er, ne viole pas l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

8.B.5.2. L'article 7, §§ 2 et 3, qui autorise le Roi à imposer au responsable l'intervention d'un vétérinaire pour l'exécution de la loi et des décisions prises par le service vétérinaire indique, eu égard à sa rédaction et à la définition donnée par la loi du terme "responsable", qu'il s'applique uniquement aux animaux domestiques et non aux animaux vivant à l'état sauvage.

L'article 7, §§ 2 et 3, ne viole pas la disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 visée au moyen.

### L'article 8

8.B.6.1. Les mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu de l'article 8, alinéa 1er, 1° à 3°, peuvent s'appliquer aux animaux vivant à l'état sauvage.

Les dispositions de l'article 8, alinéa 1er, 1° à 3°, violent l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où elles peuvent être appliquées aux animaux vivant à l'état sauvage.

8.B.6.2. Les mesures que le Roi peut prendre en vertu des habilitations contenues dans l'article 8, alinéa 1er, 4°, et alinéa 2, sont inapplicables aux animaux vivant à l'état sauvage et ne se rapportent donc pas à la protection et à la conservation de la nature.

L'article 8, alinéa 1er, 4°, et alinéa 2, ne viole pas la disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 visée au moyen.

### L'article 9

8.B.7.1. L'article 9, 1° à 3°, 5° et 6°, est inapplicable aux animaux vivant à l'état sauvage et ne se rapporte donc pas à la protection et à la conservation de la nature.

Ces dispositions ne violent pas l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

8.B.7.2. L'article 9, 4°, doit raisonnablement être compris comme ne portant pas atteinte à la compétence de la Région en matière de milieux naturels et ne se rapporte donc pas à la protection et à la conservation de la nature.

Cette disposition ne viole pas l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### Les articles 10 à 14

8.B.8. Les articles 10 à 14 ne concernent pas la protection et la conservation de la nature. Ils ne violent pas l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### Les articles 15 et 16

8.B.9.1. L'article 15, 1°, ne concerne que les animaux d'élevage. Il ne restreint nullement la compétence régionale de réglementer le commerce des espèces protégées, le lâchage des animaux

dans la nature et leur capture et ne se rapporte donc pas à la protection et à la conservation de la nature.

L'article 15, 1<sup>o</sup>, ne viole pas l'article 6, § 1er, III, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

8.B.9.2. Les articles 15, 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup>, et 16 sont inapplicables aux animaux vivant à l'état sauvage et ne rapportent donc pas à la protection et à la conservation de la nature.

Ces dispositions ne violent pas l'article 6, § 1er, III, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### L'article 17

8.B.10. Les règlements visés à l'article 17 pour l'enregistrement, pour le marquage et pour l'identification des animaux pourraient être rendus applicables, quant au marquage, aux animaux vivant à l'état sauvage.

L'article 17 viole l'article 6, § 1er, III, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où les dispositions relatives au marquage peuvent s'appliquer aux animaux vivant à l'état sauvage.

### Deuxième moyen

9.A.1. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En ce que de nombreuses dispositions de la loi entreprise, et notamment les articles 8, alinéa 1er, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 11, 12, 13 et 14 édictent ou évoquent des mesures ayant pour objet la collecte, le transport, le traitement, la préparation, la détention et la vente, l'importation, l'exportation et le transit, la destination et la destruction de matières d'origine animale ou végétale, des cadavres ou des carcasses d'animaux, ces mesures n'étant pas limitées quant à leur champ d'application territorial;

Alors que l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale a transféré aux Régions la compétence de régler, sur leur territoire respectif, l'enlèvement et le traitement des déchets.

9.A.2. Le Conseil des ministres fait valoir que les Régions seraient assurément compétentes, en ce qui concerne l'environnement, en matière d'enlèvement et de traitement des déchets.

Les dispositions de la loi attaquée seraient étrangères à la politique de l'environnement. Elles auraient pour objectifs, ainsi que le Conseil des ministres l'a exposé lors de la réfutation du premier moyen, la promotion de la santé publique et de la prospérité économique des détenteurs d'animaux.

Selon le Conseil des ministres, la lutte contre les maladies des animaux et la prospérité économique des détenteurs d'animaux exigeraient l'abattage des animaux contaminés lorsqu'il s'impose, la maîtrise de la destruction des cadavres et des carcasses impropres à la consommation humaine ainsi que du traitement des produits des animaux non destinés à l'alimentation humaine.

A titre surabondant, le Conseil des ministres fait remarquer que la réglementation de l'abattage des animaux et le commerce des viandes n'entreraient manifestement pas dans la sphère de compétence du législateur régional.

9.A.3.1. Pour l'Exécutif flamand, il résulterait des travaux préparatoires de la loi spéciale que les Régions seraient, à l'exclusion du législateur national, compétentes pour régler l'enlèvement et le traitement des déchets, ces termes devant être compris dans leur signification la plus large, stockage et élimination inclus.

La notion de déchets recouvrirait notamment tous les déchets d'origine végétale ou animale, en ce compris les cadavres d'animaux, peu importe la question de savoir s'ils peuvent être recyclés ou non ou s'ils doivent être détruits.

Enfin, l'Exécutif flamand demande de tenir pour reproduites les observations faites à l'occasion du premier moyen relativement aux pouvoirs implicites.

9.A.3.2. La règle répartitrice ainsi précisée, les articles 6, § 2, 8, alinéa 1er, 1°, 3° et 4°, 9, 2°, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 19 de la loi entreprise se trouveraient en contradiction avec ladite règle.

9.A.4. L'Exécutif régional wallon soutient qu'à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale le terme de "déchets" devrait être pris dans son sens générique, de telle sorte que les Régions seraient en principe compétentes pour régler chaque catégorie de déchets, sans distinction de matière ou d'origine.

En outre, les mots "enlèvement et traitement" ne devraient pas être interprétés restrictivement, comme la Cour l'aurait jugé dans son arrêt n° 44 du 23 décembre 1987.

Le concluant fait valoir que la compétence en matière de déchets devrait être appréciée à la lumière des autres compétences attribuées à la Région, et notamment de celles qu'elle détient en matière d'environnement. Ainsi, en matière de politique des déchets, la Région devrait prendre en considération la limite à la compétence régionale énoncée à l'article 6, § 1er, III, 2°, de la loi spéciale. Cette limite ne serait toutefois pas d'application lorsque le législateur régional adopte des mesures ayant trait à l'enlèvement et au traitement de déchets de nature ou d'origine différentes.

Au bénéfice de cette précision, le concluant affirme que les Régions seraient compétentes, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, pour régler l'abattage des animaux, qu'ils soient ou non contaminés, comme pour régler le transport de leurs dépouilles et leur élimination.

Enfin, l'Exécutif régional wallon considère, comme il l'avait déjà fait lors de la discussion du premier moyen, que l'argumentation du Conseil des ministres déduite des objectifs de la loi détruirait les fondements mêmes de la réforme de l'Etat qui consiste en l'attribution aux Communautés et aux Régions de blocs de compétence exclusive.

9.B.1. L'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 fait relever de la compétence des Régions "l'enlèvement et le traitement des déchets".

9.B.2. Au vu des éléments du litige, il convient de déterminer tout d'abord si les cadavres d'animaux constituent des déchets au sens de la disposition précitée de la loi spéciale et de rappeler ce que recouvrent, dans cette disposition, les termes "enlèvement" et "traitement".

9.B.3.1. Les travaux préparatoires de la loi spéciale établissent que constitue un déchet toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait volontairement ou a l'obligation de se défaire en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Plus précisément, le commentaire du contenu

juridique de la notion de "déchets" donné dans l'exposé des motifs du projet révèle que cette notion englobe, entre autres, les déchets d'origine végétale et animale, en ce compris, en principe, les cadavres d'animaux.

9.B.3.2. Il résulte des mêmes travaux préparatoires - et notamment du fait que l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale se réfère expressément à la définition de l'article 1er, b), de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets - que les notions d'"enlèvement" et de "traitement" visent les opérations suivantes :

- le ramassage, le tri, le transport, le traitement des déchets, ainsi que leur stockage et leur dépôt sur ou dans le sol;
- les opérations de transformation nécessaires à leur réutilisation, à leur récupération ou à leur recyclage.

9.B.3.3. D'une façon générale, les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets, dont la destruction constitue une forme de traitement. De ce fait, la réglementation de cette destruction relève de la compétence des Régions.

Il convient cependant de préciser que lorsqu'un animal est abattu en vue du commerce des viandes, le cadavre ou la carcasse de cet animal ne devient déchet que par la décision de l'autorité vétérinaire prise éventuellement à la suite d'analyses effectuées après abattage et qui soustrait définitivement le cadavre ou la carcasse à sa destination économique normale.

#### L'article 8, alinéa 1er, 1°

9.B.4. L'autorité nationale est compétente pour prendre des mesures de lutte contre les maladies des animaux domestiques. Les mesures visées par la disposition attaquée ne relèvent pas de la notion "enlèvement et traitement des déchets".

L'article 8, alinéa 1er, 1°, ne viole pas la disposition de la loi spéciale visée au moyen.

#### L'article 8, alinéa 1er, 3°

9.B.5. Le législateur national est compétent pour habiliter le Roi à prescrire l'abattage ou la mise à mort d'un animal domestique atteint d'une maladie des animaux, ou suspect d'en être atteint ou contaminé.

Il résulte des travaux préparatoires de la disposition incriminée que la mise à mort de l'animal n'intervient qu'à propos d'animaux dont il a été établi, avant cette mise à mort, qu'ils étaient impropres à la consommation humaine, alors que l'abattage concerne des animaux dont l'examen vétérinaire n'a lieu qu'après cet abattage.

Les cadavres d'animaux mis à mort qui avaient déjà été soustraits à leur destination économique normale avant la mise à mort constituent des déchets au sens de la loi spéciale. La compétence de l'Etat en matière de santé publique permet toutefois à celui-ci de soumettre de tels cadavres à des études et analyses de laboratoire. Ce n'est qu'après l'accomplissement de ces analyses ou en l'absence de la décision d'y procéder, que ces cadavres deviennent déchets.

Par contre, les animaux dont l'abattage a été ordonné doivent normalement encore faire l'objet d'un examen vétérinaire. Ce n'est qu'à partir du moment où cet examen a été établi que les cadavres et carcasses de ces animaux doivent être soustraits à leur destination économique normale qu'ils deviennent des déchets au sens de la loi spéciale.

A l'article 8, alinéa 1er, 3°, les mots "et déterminer également la destination des cadavres ou carcasses de ces animaux ou parties de ceux-ci" violent l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où ces cadavres et carcasses sont devenus des déchets.

#### L'article 8, alinéa 1er, 4°

9.B.6. Le législateur national ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale en autorisant le Roi à prescrire la démolition de bâtiments, par les moyens et de la manière qu'Il désigne, lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés. Le terme "déchets" ne s'applique qu'aux biens meubles.

Le même législateur peut permettre au Roi de prescrire la destruction de véhicules, produits végétaux ou animaux, matières premières pour l'agriculture et l'élevage et de tous autres biens lorsqu'ils sont contaminés ou suspects d'être contaminés. La décision, par laquelle la destruction est ordonnée, a pour effet que ces véhicules, produits, matières et biens deviennent des déchets, étant alors des objets dont le détenteur a l'obligation de se défaire. Dès lors, il n'appartient pas à l'autorité nationale d'arrêter par quels moyens et de quelle manière ces déchets seront détruits.

L'article 8, alinéa 1er, 4°, viole l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans la mesure où les mots "par les moyens et de la manière qu'Il désigne" s'appliquent aux biens autres que les immeubles.

#### L'article 8, alinéa 2

9.B.7. L'alinéa 2 de l'article 8 qui concerne les indemnités éventuelles liées aux décisions d'abattage, de démolition ou de destruction, ne viole pas la règle de compétence visée au moyen.

#### L'article 9, 2°

9.B.8. Cette disposition, qui a trait à des mesures de prophylaxie, ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

#### L'article 10

9.B.9. La compétence de la Région en matière de déchets emporte celle de régler la police des champs d'épandage de boues et d'immondices.

L'article 10 viole l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

#### L'article 11

9.B.10.1. L'enfouissement de cadavres d'animaux constitue une mesure de traitement des déchets que seule la Région peut réglementer.



L'article 11, alinéa 1er, viole l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

9.B.10.2. Il appartient aux Régions de déterminer les conditions auxquelles doivent satisfaire les cimetières et crématoires d'animaux. L'exercice de cette compétence ne peut cependant porter atteinte aux limites fixées aux autres attributions de compétence prévues dans la loi spéciale du 8 août 1980 et notamment à la réserve que le législateur spécial a formulée relativement à l'article 6, § 1er, II, 1°. L'autorité nationale est compétente pour fixer les normes générales et sectorielles en matière d'environnement à l'égard des installations visées à l'article 11.

L'article 11, alinéa 2, viole l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sauf dans la mesure où il habilite le Roi à établir les normes générales et sectorielles en matière d'environnement.

### L'article 12

9.B.11. L'article 12 détermine les conditions auxquelles doivent satisfaire les produits destinés à l'alimentation des animaux. Les produits en cause pouvant être utilisés à cette fin, ils ne constituent pas des déchets au sens de la loi spéciale.

L'article 12 ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### L'article 13

9.B.12. L'article 13 ne concerne pas les déchets puisque la matière à traiter qu'il réglemente, se trouve définie à l'article 1er, 7, par opposition à la matière à détruire.

L'article 13 ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### L'article 14

9.B.13. L'article 14 réglemente la "matière à détruire", terme qui, selon l'article 1er, recouvre des déchets d'origine animale. A l'égard de la matière à détruire, la Région est compétente en ce qui concerne le ramassage, le tri, le transport, le traitement, le stockage, le dépôt, la transformation, la réutilisation et le recyclage. L'autorité nationale est compétente pour l'importation, l'exportation et le transit de cette matière.

L'article 14 viole l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sauf dans la mesure où il réglemente l'importation, l'exportation et le transit de la matière à détruire.

### L'article 15

9.B.14. L'article 15 permet au Roi d'arrêter des mesures sanitaires à l'égard de différents biens. Il est étranger à l'enlèvement et au traitement des déchets.

L'article 15 ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### Troisième moyen

10.A.1. L'Exécutif régional wallon invoque un troisième moyen formulé comme suit :

"Violation de l'article 107quater de la Constitution et des articles 6, § 1er, I, 1°, 3° et 5°, 6, § 1er, II, 3°, 6, § 1er, III, 1° et 3°, et 6, § 1er, IV.

L'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 cite, parmi les matières visées à l'article 107quater de la Constitution :

I. En ce qui concerne l'aménagement du territoire :

- 1°) l'urbanisme et l'aménagement du territoire;
- 2°) (...);
- 3°) l'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services (...);
- 4°) (...);
- 5°) la rénovation des sites économiques désaffectés;
- 6°) (...).

II. En ce qui concerne l'environnement :

- 1°) (...);
- 2°) (...);
- 3°) la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes (...).

III. En ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature :

- 1°) le remembrement des biens ruraux et la rénovation rurale;
- 2°) (...);
- 3°) les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes.

IV. En ce qui concerne le logement :

- (...) la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

Différents aspects de la politique de l'environnement visés par ces dispositions de la loi spéciale sont expressément transférés aux Régions.

La loi entreprise viole ces dispositions, notamment en habilitant le Roi à :

- prescrire la démolition ou la destruction de bâtiments ou de tous autres biens contaminés ou suspects d'être contaminés (article 8, 4°);
- déterminer la destination de cadavres ou carcasses d'animaux (articles 8, 3°);
- imposer certaines obligations aux propriétaires et détenteurs d'animaux (articles 7 et 9, 2°);
- interdire aux animaux domestiques l'accès aux champs d'épandage de boues et d'immondices (article 10);
- interdire ou réglementer la circulation de personnes et de biens dans une zone déterminée (article 9, 4°);
- prescrire l'isolement d'animaux contaminés ou suspects d'être contaminés (article 9, 1°)."

10.A.2.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen serait irrecevable, à défaut de précision.

Le Conseil des ministres reproche au requérant d'avoir énuméré, d'une part, un certain nombre de

dispositions de la loi spéciale, et, d'autre part, un certain nombre de dispositions de la loi attaquée, sans préciser en quoi chacune des dispositions de la loi attaquée violerait une des règles répartitrices de compétence de la loi spéciale.

Pour ce motif, le moyen ne pourrait être accueilli.

10.A.2.2. Subsidiairement, le moyen serait non fondé, au motif que les différentes dispositions de la loi visées par le moyen concourraient toutes à la poursuite des objectifs qui relèveraient exclusivement de la compétence du législateur national.

10.A.3. Pour l'Exécutif flamand, le législateur national se serait approprié, par le biais de la loi attaquée, les compétences des dispositions de la loi spéciale visées au moyen et ce principalement dans le domaine de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et de la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

Plus précisément, ces compétences régionales seraient violées, selon l'Exécutif flamand, par les articles 6, § 2, 7, 8, alinéa 1er, 1°, 3° et 4°, 9, 1° et 2°, 10, 11, 12 à 16 et 20 à 31 de la loi attaquée.

Quant à l'argumentation du Conseil des ministres fondée sur les objectifs de la loi, l'Exécutif flamand renvoie à la discussion du premier moyen concernant les pouvoirs implicites et le principe de proportionnalité.

10.A.4.1. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon rejette l'exception d'irrecevabilité invoquée par le Conseil des ministres.

A son estime, le moyen serait rédigé de manière suffisamment précise dans la requête puisqu'il mentionne les dispositions de la Constitution et de la loi spéciale sur lesquelles il se fonde ainsi qu'une liste des dispositions de la loi dont le moyen, s'il était déclaré fondé, entraînerait l'annulation.

10.A.4.2. Quant au fond, l'Exécutif régional wallon fait valoir que chacune des dispositions de la loi spéciale visées au moyen véhiculerait des aspects divers de la notion d'"environnement", non encore rencontrés lors de la discussion des deux premiers moyens. Lesdits aspects de l'environnement seraient réglés par diverses dispositions de la loi attaquée.

Pour le concluant, il reviendrait aux législateurs régionaux de régler, chacun pour ce qui le concerne, la destruction et la démolition des biens immeubles, par les moyens et de la manière qu'ils désignent. Ils trouveraient cette compétence dans la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui leur a été attribuée. Au surplus, cette compétence serait confortée par d'autres blocs de compétence attribués aux Régions, tels la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques.

L'Exécutif régional wallon soutient, en outre, que les blocs de compétence visés au troisième moyen confirmeraient la compétence de la Région pour régler la destination des déchets animaux et végétaux.

Ces mêmes blocs de compétence transféreraient aussi aux Régions la compétence de régler, dans des zones ou des sites qu'elles souhaiteraient protéger, la circulation des animaux et des personnes

ainsi que les conditions dans lesquelles des animaux peuvent être détenus.

Enfin, l'Exécutif régional wallon affirme ne pouvoir souscrire à l'argumentation du Conseil des ministres pour les raisons qu'il a exposées lors de l'examen du premier moyen.

#### Quant à la recevabilité du moyen

10.B.1. Les moyens ne sont recevables que lorsqu'ils indiquent ou permettent de déceler la règle de compétence qui serait violée, les dispositions qui violeraient cette règle et en quoi celle-ci aurait été transgressée par ces dispositions.

10.B.2. En l'espèce, le moyen ne permet pas à la Cour de déceler en quoi, selon les parties, les différentes dispositions de la loi spéciale y visées auraient été transgressées par les articles dénoncés, excepté en ce qui concerne la violation de la compétence régionale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire par l'article 8, alinéa 1er, 4°, de la loi dans la mesure où cette disposition permet au Roi d'ordonner la démolition de bâtiments, par les moyens et de la manière qu'Il désigne, lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés.

Le moyen est recevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale par l'article 8, alinéa 1er, 4°, de la loi du 24 mars 1987 dans la mesure où cet article autorise le Roi à prescrire la démolition de bâtiments, par les moyens et de la manière qu'Il désigne, lorsque ceux-ci sont contaminés ou suspects d'être contaminés.

#### Quant au fond

10.B.3. La démolition d'un bâtiment relève, en principe, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et constitue de ce fait une matière régionale.

Le législateur national peut habiliter le Roi à prescrire le nettoyage et la désinfection de bâtiments contaminés ou suspects d'être contaminés, ainsi que le prévoit l'article 9, 2°, de la loi entreprise. En ce qui concerne la démolition d'un bâtiment, il importe cependant de déterminer la portée précise de l'habilitation accordée au Roi. Si elle devait s'interpréter en ce sens qu'elle dispense le Roi de tenir compte des obligations prévues par la réglementation régionale qui s'imposent au propriétaire, elle violerait l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale. Rien ne permet toutefois d'attribuer une telle portée à l'habilitation susvisée. Le législateur national ne dispense pas le Roi du respect de la réglementation régionale.

Interprétée de la sorte, la disposition examinée ne viole pas l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 visé au moyen.

#### Quatrième moyen

11.A.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce que certaines dispositions de la loi entreprise, notamment l'article 8, alinéa 1er, 1° et 2°, édictent ou évoquent des mesures ayant pour objet la protection de l'environnement;

Alors que l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale a transféré aux Régions la compétence de régler,

sur leur territoire respectif, la protection de l'environnement, sous la seule réserve des normes légales, générales et sectorielles.

Selon le requérant, la notion de "protection de l'environnement" engloberait chacun des aspects de la politique de l'environnement qui ne sont pas réglés par d'autres dispositions de la loi spéciale.

11.A.2. Le Conseil des ministres fait observer, sous le bénéfice des remarques formulées antérieurement, que les mesures que le Roi est habilité à prendre sur pied de l'article 8, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi entreprise concourraient à la poursuite des objectifs que la loi s'assigne.

Lesdites mesures ne concerneraient nullement la protection de l'environnement, considérée comme telle.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que les dispositions de l'article 8, alinéa 1er, 1° et 2°, de la loi entreprise constitueraient des normes légales, générales et sectorielles, que le législateur national est habilité à prendre et qui s'imposent au respect du législateur décentral.

11.A.3. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand émet la même opinion que la partie requérante quant au contenu et quant à la portée de la matière "protection de l'environnement" attribuée à la compétence de la Région.

Le moyen aurait dès lors un caractère subsidiaire. A défaut d'être annulés parce que violant les dispositions de la loi spéciale visées dans les trois premiers moyens, les articles de la loi entreprise devraient être censurés en toute hypothèse au motif qu'ils méconnaîtraient l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale.

Enfin, l'Exécutif flamand rejette, pour les raisons exposées précédemment, l'argumentation du Conseil des ministres fondée sur les objectifs de la loi.

11.A.4. Dans ses conclusions, l'Exécutif régional wallon fait valoir que les normes légales, générales et sectorielles, qui, en matière de politique d'environnement, constitueraient les seules exceptions que connaîtrait la compétence des Régions, seraient des normes techniques, ainsi que la Cour l'aurait jugé dans son arrêt n° 47 du 25 février 1988.

Les dispositions de l'article 8 ne sauraient être regardées comme de telles normes de sorte que l'argumentation, développée par le Conseil des ministres à titre subsidiaire, devrait être rejetée.

Enfin, l'Exécutif régional wallon demande à la Cour de tenir pour reproduites, dans le cadre de ce moyen, les observations qu'il a déjà formulées à propos de l'argument principal du Conseil des ministres.

11.B.1. L'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;"

Tant l'exposé des motifs du projet de loi spéciale que les travaux préparatoires ultérieurs font apparaître qu'à l'article 6, § 1er, II, 1°, le terme "protection de l'environnement" s'entend notamment au sens de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau et de lutte contre le bruit.

La lutte contre ces nuisances ne constitue qu'une partie des matières couvertes par la notion d'"environnement"; les autres composantes se trouvent réglées sous d'autres littéras de l'article 6.

11.B.2. Les mesures spécifiques destinées à prévenir et à combattre les maladies, tant de l'homme que des animaux, ne participent pas de la protection de l'environnement.

L'article 8, alinéa 1er, 1° et 2°, ne viole pas l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

### Cinquième moyen

12.A.1.1. Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En ce que l'article 32, § 2, de la loi attaquée institue un "Fonds de la santé et de la production des animaux", dont le Roi détermine l'organisation, la composition et le fonctionnement, et qui se trouve chargé de certaines attributions dans les matières visées par la loi;

Alors que la disposition visée au moyen a transféré aux Régions la compétence de régler par décret la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi spéciale.

12.A.1.2. Dans ses conclusions, le requérant précise qu'il résulterait des quatre premiers moyens que la loi attaquée réglerait, en violation des règles répartitrices, des matières qui relèvent de la compétence des Régions. Dans cette mesure, il appartiendrait, selon l'Exécutif régional wallon, au seul législateur régional de créer un organisme d'intérêt public ayant ces matières pour objet.

12.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand estime que le moyen serait fondé pour les raisons exposées par l'Exécutif régional wallon.

12.A.3. Le Conseil des ministres soutient que le "Fonds de la santé et de la production des animaux" serait un fonds budgétaire, créé dans le cadre des compétences du législateur national.

12.B. La loi peut créer des établissements publics et des entreprises dans le cadre des compétences de l'Etat. Elle peut de même créer des fonds budgétaires.

L'article querellé institue un fonds qui "a pour but d'intervenir dans le financement des indemnités, des subventions et autres prestations en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux".

De l'examen des précédents moyens, il résulte que cette mission s'inscrit dans la sphère des compétences du législateur national.

Le moyen est dénué de fondement.

En ce qui concerne l'étendue territoriale de l'annulation

13.B. L'autorité nationale étant, au moment où les dispositions attaquées ont été prises, seule compétente en matière de politique régionale dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale, il s'indique de limiter l'annulation aux Régions wallonne et flamande.

En ce qui concerne les effets de l'annulation

14.B. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de supprimer, par voie de disposition générale, l'effet rétroactif de l'annulation de l'article 14 tant en ce qui concerne les agréments d'entreprises que les tarifs et indemnités visés au § 3 dudit article 14, ce en application, en vertu de l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

1. Annule en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande

1°) l'article 8, alinéa 1er, 1° à 3°, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux dans la mesure où il s'applique aux animaux vivant à l'état sauvage;

2°) à l'article 8, alinéa 1er, 3°, de la loi précitée, les mots "et déterminer également la destination des cadavres ou carcasses de ces animaux ou parties de ceux-ci" dans la mesure où ces cadavres et carcasses sont devenus des déchets;

3°) à l'article 8, alinéa 1er, 4°, de la loi précitée, les mots "par les moyens et de la manière qu'Il désigne" dans la mesure où ils s'appliquent aux biens autres que les immeubles;

4°) l'article 10 de la loi précitée;

5°) l'article 11, alinéa 1er, de la loi précitée;

6°) l'article 11, alinéa 2, de la loi précitée, sauf dans la mesure où il habilite le Roi à établir les normes générales et sectorielles en matière d'environnement;

7°) l'article 14 de la loi précitée, sauf dans la mesure où il régleme l'importation, l'exportation et le transit de la matière à détruire;

8°) l'article 17 de la loi précitée dans la mesure où il s'applique au marquage des animaux vivant à l'état sauvage.

2. Rejette le recours pour le surplus.

3. Maintient jusqu'au 31 décembre 1989 les effets de l'article 14 annulé à l'égard de tous les agréments donnés et de tous les tarifs et indemnités fixés, avant le jour de la publication du présent arrêt, sur base de cet article.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et à l'article 55 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 31 janvier 1989.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

E. GUTT