

Numéro du rôle : 2101
Arrêt n° 7/2002 du 9 janvier 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 8 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, posée par le Tribunal de première instance de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 5 décembre 2000 en cause d'E. Ramant contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 décembre 2000, le Tribunal de première instance de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 8 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, et en particulier son dernier alinéa qui dispose que le Roi détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée en cas d'application des mesures visées aux 3° et 4° de cette disposition législative, interprété en ce sens qu'il habilite le Roi, lorsqu'Il prévoit une indemnité, à préciser que celle-ci est fixée par un expert administratif ou un collège d'experts sans possibilité de contradiction et de recours, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 144 et 145 de la Constitution, 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qu'il prive une catégorie déterminée de citoyens d'une garantie juridictionnelle offerte à d'autres citoyens ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le demandeur devant la juridiction *a quo* a cité l'Etat belge à comparaître en paiement d'une indemnité plus élevée que celle qu'il a reçue pour la destruction du cheptel de son entreprise d'élevage, effectuée suite à la détection de quelques cas de brucellose. Cette indemnité a été fixée par un expert désigné par l'inspecteur vétérinaire, en application de l'article 23 de l'arrêté royal du 6 décembre 1978 relatif à l'encouragement de la lutte contre la brucellose bovine et de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif à l'expertise et à l'indemnisation des bovins abattus dans le cadre de la police sanitaire des animaux domestiques.

Dans ses conclusions, le demandeur a longuement disserté sur la nature de l'indemnité ainsi accordée et a fait valoir qu'en raison de la large portée de l'habilitation conférée au Roi, qui permet que l'indemnité soit fixée par un expert administratif ou un collège d'experts sans possibilité de contradiction ni d'appel, l'article 8, dernier alinéa, de la loi relative à la santé des animaux, qui dispose que le Roi peut déterminer dans quelle mesure et sous quelles conditions une indemnité peut être accordée, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 144 et 145 de celle-ci, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'une catégorie déterminée de citoyens est ainsi privée d'une garantie juridictionnelle qui est offerte à d'autres.

La juridiction *a quo* a accédé au souhait du demandeur que soit posée à la Cour une question préjudicielle concernant la compatibilité de l'article 8, dernier alinéa, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 21 décembre 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

Par ordonnances des 6 février 2001 et 20 mars 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen et A. Alen.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 février 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 février 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- E. Ramant, demeurant à 8020 Oostkamp, Wilgenbroek 41, par lettre recommandée à la poste le 20 mars 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 mars 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 avril 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- E. Ramant, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 2001;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 7 mai 2001.

Par ordonnance du 29 mai 2001, la Cour a prorogé jusqu'au 21 décembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 juillet 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 septembre 2001.

Par ordonnance du même jour, le juge A. Arts, faisant fonction de président, a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'ordonnance de mise en état a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 juillet 2001.

Par ordonnance du 19 septembre 2001, la Cour a remis l'affaire à l'audience du 26 septembre 2001.

A l'audience publique du 26 septembre 2001 :

- ont comparu :
 - . Me F. Demeester *loco* Me A. Lust, avocats au barreau de Bruges, pour E. Ramant;
 - . Me A. Vastersavendts et Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

IV. En droit

- A -

Mémoire du demandeur devant la juridiction a quo

A.1.1. Le demandeur devant la juridiction *a quo* insiste tout d'abord sur la nature du droit à l'indemnité qui est octroyée aux éleveurs concernés en cas de détection de la brucellose bovine dans leur cheptel. Selon lui, il s'agit indéniablement d'un droit subjectif et même d'un droit civil. Le demandeur se base notamment à cet égard sur la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a rejeté comme irrecevable une demande de suspension et d'annulation d'une décision d'un directeur général concernant la réduction d'une indemnité similaire accordée suite à la détection de cas de peste porcine, pour le motif que la demande portait en réalité sur un droit subjectif (arrêt n° 71.634 du 9 février 1998). Le demandeur renvoie également à la jurisprudence de la Cour de cassation et d'autres juridictions relative aux indemnités payées en réparation de certains dommages résultant de catastrophes naturelles et dans le cadre du régime des dommages résultant du plan.

A.1.2. En vertu de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Conformément à l'article 145 de la Constitution, il en va de même pour les contestations portant sur des droits politiques, sauf les exceptions établies par la loi. Une loi qui habiliterait le Roi à élaborer une procédure de fixation d'une indemnité à laquelle le citoyen peut prétendre en vertu d'un droit à l'indemnisation légalement reconnu, dans laquelle il n'y aurait pas de place pour un contrôle exercé par une instance juridictionnelle de pleine juridiction et dans laquelle le montant de l'indemnité est fixé par un expert désigné par l'Etat belge – débiteur de cette indemnité –, sans aucune place pour la contradiction, n'est pas compatible avec ce régime constitutionnel.

A.1.3. Le principe d'égalité est doublement violé.

Il est tout d'abord dérogé aux articles 972 et 978 du Code judiciaire, qui prévoient la possibilité de contester à tout moment l'expertise de droit commun, puisque toute forme d'objection contrôlable est exclue. Bien que la Cour ait déjà décidé que la circonstance qu'il soit dérogé au Code judiciaire à l'occasion d'une expertise ne constitue pas en soi une violation des règles d'égalité et de non-discrimination (n° 132/99, B.4, et n° 79/2000, B.4.1), la procédure contestée, par l'exclusion mentionnée plus haut de toute forme de contradiction, instaure une différence de traitement qui n'est plus justifiable et est dès lors disproportionnée entre les éleveurs dont le cheptel est atteint par la brucellose bovine et les personnes qui sont confrontées à une expertise dans le cadre d'une procédure de droit commun. La disposition selon laquelle l'éleveur, s'il conteste l'évaluation de l'expert désigné, peut demander, dans les vingt-quatre heures, une contre-expertise à réaliser par trois experts n'est pas de nature à réfuter cette critique, étant donné que ces experts doivent convoquer l'éleveur mais ne doivent pas même l'entendre et encore moins répondre de manière motivée à ses allégations et/ou faire connaître préalablement leurs constatations en vue de lui permettre d'y répondre.

En outre, le rapport d'expertise est décisif pour la fixation de l'indemnité à accorder et contre cette décision aucun recours devant le juge n'est permis, quelle qu'en soit la nature et quels que soient les motifs de droit matériel ou de formalité substantielle sur lesquels il se fonde.

A.1.4. La Cour est incontestablement compétente pour connaître de ces discriminations, même si celles-ci semblent résulter directement d'un arrêté d'exécution. La Cour a en effet jugé à plusieurs reprises déjà qu'elle était compétente pour se prononcer sur une telle différence de traitement lorsque la norme législative invoquée, dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo* et qui aboutit à la différence de traitement critiquée, confère à cette dernière un fondement législatif (arrêts n°s 11/97, B.2.2; 33/97, B.3.4; 35/97, B.3.2; 54/97, B.4.3; 1/98, B.9.3; 78/98, B.4). Bien que l'on ne puisse pas présumer que le législateur a voulu autoriser le Roi à prendre des dispositions contraires à la Constitution, on en arrive nécessairement à la conclusion que l'article 8, dernier alinéa, de la loi relative à la santé des animaux permet tout au moins que le Roi prenne des décisions dans des circonstances telles que, par l'absence totale de toute possibilité de contrôle juridictionnel, une différence de traitement injustifiée est créée entre des catégories de citoyens qui sont confrontés à une contestation relative à des droits civils, différence de traitement que le Roi a établie en l'espèce, en se fondant sur la disposition législative susmentionnée (cf. arrêt n° 90/2000, B.2.2).

Mémoire du Conseil des ministres

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord la recevabilité de la question préjudicielle, parce que les différences soulignées par le juge *a quo* trouvent leur origine dans un arrêté royal (cf. l'arrêt n° 127/99). La disposition contestée ne contient en effet qu'une habilitation fort générale accordée au Roi et la discrimination prétendue doit être attribuée exclusivement aux dispositions de l'arrêté royal du 28 novembre 1991. Bien que l'habilitation établie par l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux soit fort large, la section de législation du Conseil d'Etat a considéré que cette habilitation ne soulevait pas d'objection sérieuse, compte tenu de la technicité de la matière à régler et de l'existence de lois pouvant être considérées comme des précédents.

A.2.2. Le Conseil des ministres renvoie à la jurisprudence de la Cour, dans laquelle celle-ci « (analyse) la mesure exprimée dans l'arrêté royal, non afin de se prononcer sur la constitutionnalité de celui-ci, ce qui n'est pas dans sa compétence, mais seulement en se plaçant, conformément aux termes de la question préjudicielle, dans l'hypothèse où (la disposition législative sur la base de laquelle l'arrêté a été pris) doit s'interpréter comme autorisant le Roi à prendre cette mesure » (arrêts n°s 58/99 et 113/99). Dans les cas où la distinction découle exclusivement de l'arrêté royal, comme en l'espèce, l'application de cette jurisprudence aboutirait à ce que la Cour excède sa compétence propre.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, il ne s'agit pas en l'espèce de l'indemnisation pour une responsabilité fondée sur une faute de l'autorité, ni d'une expropriation de l'éleveur ou d'une responsabilité objective de l'autorité – et donc de droits civils subjectifs – mais d'une faveur des autorités à l'égard des éleveurs.

A.3.2. L'indemnité ne peut pas être considérée comme une indemnisation intervenant dans le cadre d'un régime de la responsabilité fondée sur la faute, étant donné que l'abattage prescrit ne constitue nullement un acte fautif mais bien une mesure de sécurité, d'ailleurs prescrite par l'Union européenne, destinée à empêcher la propagation de l'infection. Dans le cas de la responsabilité fondée sur la faute, le dommage doit être réparé pour autant qu'il soit prévisible, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque l'arrêté royal dispose que l'indemnité ne peut être accordée que dans les limites des crédits budgétaires.

A.3.3. Il ne s'agit pas davantage d'une indemnité pour expropriation, puisqu'aucun transfert de propriété n'a lieu et que l'éleveur demeure propriétaire des carcasses après l'abattage.

A.3.4. Enfin, l'indemnité n'est pas non plus une réparation intervenant dans le cadre d'un régime de responsabilité objective, parce que celui-ci se caractérise par et se ramène à une obligation d'indemnisation imposée légalement, alors qu'en l'espèce l'autorité n'est pas obligée d'accorder une indemnité à l'éleveur concerné. L'article 8, dernier alinéa, de la loi relative à la santé des animaux mentionne en effet seulement une possibilité - et non une obligation - d'indemnité, ceci étant d'ailleurs encore confirmé par la constatation qu'en vertu de l'arrêté d'exécution, l'indemnisation n'est possible que dans les limites des crédits budgétaires.

A.3.5. L'indemnité est donc une faveur accordée aux éleveurs. Les risques liés à une maladie animale sont inhérents à l'exploitation d'une entreprise d'élevage de bétail et sont à charge des exploitants, qui peuvent s'assurer contre de tels risques. En prévoyant une possibilité d'indemnisation, le législateur n'a pas créé un droit individuel à cette indemnité; l'octroi de celle-ci continue aussi de dépendre des possibilités budgétaires de l'autorité.

A.4.1. En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que les éleveurs qui sont indemnisés pour leurs animaux abattus en vertu de la loi relative à la santé des animaux, d'une part, et les autres citoyens, d'autre part, ne sont pas des catégories comparables sur le plan des garanties juridictionnelles. Pour le démontrer, le Conseil des ministres souligne que l'abattage est une mesure spécifique d'intérêt général, qu'une maladie animale est un risque inhérent à l'exploitation d'entreprises d'élevage de bétail, que l'indemnité octroyée par l'autorité est une faveur et que l'estimation de la valeur des animaux est une mission technique pour laquelle les experts du secteur, dans les délais souvent contraignants, sont mieux outillés que les cours et tribunaux.

A.4.2. Même si les catégories étaient comparables, le principe d'égalité ne serait toutefois pas violé, selon le Conseil des ministres, parce qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et l'objectif poursuivi. Il ne conteste pas que la procédure de fixation de l'indemnité ne se déroule pas devant une instance judiciaire mais bien que les éleveurs concernés se verraient privés des garanties de la contradiction et de l'indépendance et de l'impartialité, compte tenu en outre de la spécificité de la mesure, telle qu'exposée au A.4.1. Ces garanties figurent dans la procédure fixée par l'arrêté royal précité du 28 novembre 1991.

Le caractère contradictoire est garanti, parce que l'éleveur reçoit un exemplaire du rapport d'expertise, parce qu'il peut demander une contre-expertise s'il n'est pas d'accord avec le montant proposé par l'expert compétent, parce qu'il peut communiquer ses arguments et observations par écrit dans la demande de contre-expertise qui doit être introduite sous pli recommandé et parce qu'il est présent lors de l'expertise, puisque le collège d'appel ne peut réaliser la contre-expertise qu'après y avoir invité les parties concernées.

L'indépendance et l'impartialité sont garanties par la composition du collège d'experts et la désignation de ses membres. La liste des experts est proposée par un conseil dont douze des dix-huit membres appartiennent au secteur privé. La composition du collège d'appel garantit un équilibre entre les intérêts des éleveurs et ceux du ministère de l'Agriculture et la nomination des membres du collège assure leur indépendance, étant donné que l'expert ne peut pas être celui qui était responsable de la première évaluation et que le délégué de l'association provinciale des éleveurs de bétail bovin est désigné par celle-ci.

A.5. S'agissant d'une éventuelle violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Conseil des ministres rappelle que l'indemnisation éventuelle ne constitue pas pour l'éleveur un droit civil subjectif au sens des articles précités, en sorte que les garanties prévues dans ces articles ne trouvent pas à s'appliquer. Pour qu'on ait affaire à un droit subjectif, il faut que l'autorité, en prenant sa décision, se trouve dans une situation où sa compétence est totalement liée, ce qui n'est certainement pas le cas en l'espèce puisqu'il est question d'une possibilité d'indemnisation dans les limites des crédits budgétaires. Il ne saurait donc être question de l'application des garanties fixées dans les articles précités. Les éleveurs ne peuvent par conséquent être comparés aux autres citoyens et le principe d'égalité n'est donc pas violé.

Mémoire en réponse du demandeur devant la juridiction a quo

A.6. Le demandeur devant la juridiction *a quo* rappelle la jurisprudence constante en vertu de laquelle la Cour se déclare bel et bien compétente lorsque le Roi se fonde sur une norme législative pour instaurer une inégalité. Puisque le comportement supposé conforme à la Constitution du législateur empêche qu'il adopte des lois qui permettraient au Roi d'instaurer des inégalités inconstitutionnelles, le fondement de cette inégalité est dès lors une loi. L'habilitation très générale, fort vague et particulièrement large conférée au Roi a créé le problème en ce que la disposition peut être interprétée en ce sens qu'elle permet d'instaurer la différence de traitement exposée par le juge *a quo*.

A.7. La thèse du caractère de mesure de faveur est rejetée. Même si la mesure de faveur était considérée comme un droit politique subjectif, les cours et tribunaux ordinaires seraient compétents sur la base de l'article 145 de la Constitution, puisqu'aucune loi ne leur a retiré la compétence de trancher ces litiges.

Il ne s'agit en aucun cas d'une faveur purement arbitraire, puisque tant l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux que l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 ont indubitablement consacré légalement l'existence d'un droit exigible à l'indemnité. En faisant référence aux « limites des crédits budgétaires », ce n'est pas l'existence même du régime d'indemnisation qui est mise en cause mais tout au plus l'importance de celui-ci et le moment du paiement. Le régime d'indemnisation n'est pas fondé sur la simple bienveillance mais sur le principe constitutionnel d'égalité du citoyen devant les charges communes, consacré par l'article 16 de la Constitution et l'article 544 du Code civil. L'autorité est en effet obligée d'accorder une compensation lorsqu'elle occasionne des charges anormales, et il n'existe pas de principe général de droit qui consacre la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. En ordonnant l'abattage du cheptel, indépendamment du fait qu'il soit contaminé ou suspect de l'être, l'autorité vise clairement à sauvegarder la santé publique et la prospérité économique – ce en quoi elle poursuit un intérêt général –, mais, du fait de la nature de la mesure, elle impose néanmoins au citoyen une charge qui est hors de proportion avec ce qu'il est normalement supposé devoir supporter en faveur de l'intérêt général.

A.8.1. La nature du litige – à savoir une contestation portant sur un droit civil – conduit à ce que les articles 10, 11, 144, 145 et 146 de la Constitution ainsi que les articles 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont en cause.

En tant que les garanties juridictionnelles inscrites dans la Constitution sont en cause, le demandeur devant la juridiction *a quo* estime qu'il ne saurait y avoir absence de comparabilité des catégories visées, à savoir les éleveurs de bétail concernés et tous les autres citoyens, parce que ces garanties doivent valoir pour tous.

A.8.2. Les considérations relatives à l'impossibilité d'un débat contradictoire avec les experts ne sont pas pertinentes, parce que ce qui est contesté, c'est que lorsque les experts évaluateurs ont fait les constatations matérielles nécessaires - après quoi il peut être procédé au déblayage immédiat -, les éleveurs concernés n'ont aucune possibilité de réfuter les conclusions des experts et de formuler des observations à propos de celles-ci. Cette mesure est disproportionnée et n'est nullement nécessaire pour atteindre l'objectif fixé.

A.8.3. Une seconde distinction est en outre dénoncée, à savoir que tout contrôle juridictionnel est exclu. Savoir s'il s'agit d'un droit civil ou d'un droit politique subjectif n'y change rien. L'accès à un juge impartial et indépendant est à ce point essentiel dans un Etat de droit démocratique que l'on ne peut pas concevoir qu'il puisse exister un motif susceptible de justifier une totale interdiction d'accès au juge.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.9. Le Conseil des ministres réfute un certain nombre d'arguments tendant à définir la mesure comme un droit civil subjectif.

La référence à l'arrêt n° 71.634 du Conseil d'Etat n'est pas pertinente en l'espèce parce que le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent à propos d'un litige concernant une décision déclarative fixant l'indemnité pour des porcs abattus en application des mesures de lutte contre la peste porcine classique. Le Conseil d'Etat a estimé que la décision de ne pas attribuer la totalité de l'indemnité pour les porcs abattus dépendait uniquement de conditions n'impliquant aucun pouvoir discrétionnaire de l'autorité. L'arrêt ne statuait dès lors pas sur la nature de l'indemnité mais sur les conditions d'application d'une décision de réduction de cette indemnité en guise de sanction.

La référence au régime d'indemnisation en cas de catastrophes naturelles et au régime des dommages résultant du plan n'est pas non plus pertinente en l'espèce, étant donné que ces régimes créent un droit subjectif à l'indemnité au regard duquel, contrairement à ce qui est le cas pour l'indemnité octroyée pour les bovins abattus en raison de la brucellose bovine, l'autorité a une compétence liée.

Enfin, les indemnités octroyées dans le cadre d'une atteinte au droit de propriété peuvent également constituer une faveur et l'autorité dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire. En principe, l'établissement d'une servitude d'utilité publique ne donne pas lieu à indemnisation. Si la loi prévoit une telle indemnisation, il faut encore distinguer l'hypothèse dans laquelle le législateur établit un droit subjectif à l'indemnisation et l'hypothèse dans laquelle il prévoit la possibilité pour l'autorité d'accorder une indemnité, sans qu'un droit subjectif à celle-ci puisse cependant être invoqué.

- B -

Les dispositions en cause

B.1.1. Les dispositions en cause de l'article 8 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux sont libellées comme suit :

« Le Roi peut :

[...]

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°. »

Par l'arrêt n° 1/89, la Cour a annulé les dispositions figurant entre crochets aux 3° et 4°, dans la mesure où les cadavres et carcasses visés au 3° sont devenus des déchets et où les mots du 4° s'appliquent aux biens autres que les immeubles.

B.1.2. L'arrêté royal du 28 novembre 1991 « relatif à l'expertise et à l'indemnisation des bovins abattus dans le cadre de la police sanitaire des animaux domestiques » (*Moniteur belge* du 19 décembre 1991) dispose notamment :

« [...] »

Art. 2. § 1er. Pour chaque bovin abattu en respect des dispositions de l'article 1er et suivant les instructions de l'inspecteur vétérinaire, il est alloué au responsable, dans les limites des crédits budgétaires, une indemnité (I) calculée comme suit :

$$I = (R \cdot V_r) - V_b$$

R = coefficient de réfaction

V_r = valeur de remplacement

V_b = valeur boucherie

La valeur de remplacement peut être plafonnée.

[...]

§ 3.

[...]

Les valeurs de remplacement et de boucherie des animaux à abattre sont fixées par un expert désigné par l'inspecteur vétérinaire parmi ceux visés à l'article 4, § 1er.

Toutefois, en cas d'urgence, l'inspecteur vétérinaire fixe lui-même les valeurs des animaux à abattre.

Art. 3. § 1er. L'expert désigné par l'inspecteur vétérinaire se rend dans les quarante-huit heures au lieu indiqué par celui-ci et fixe la valeur de remplacement et la valeur boucherie et chaque animal à abattre. Il établit immédiatement un rapport d'expertise et le transmet au responsable et à l'inspecteur vétérinaire.

§ 2. Lorsque, conformément aux dispositions de l'article 2, § 3, 3° alinéa, l'inspecteur vétérinaire fixe lui-même les valeurs des animaux, il établit immédiatement un rapport d'expertise qu'il transmet au responsable.

§ 3. En cas de désaccord du responsable avec les valeurs des §§ 1er et 2, il peut, dans les vingt-quatre heures suivant la réception du rapport d'expertise, solliciter par lettre recommandée à l'inspecteur vétérinaire, une contre-expertise qui sera pratiquée par le collègue visé à l'article 4, § 2.

En cas de désaccord de l'inspecteur vétérinaire avec les valeurs fixées en application du § 1er, il notifie au responsable, dans les vingt-quatre heures suivant la réception du rapport d'expertise, sa décision de solliciter une contre-expertise qui sera pratiquée par le collègue visé à l'article 4, § 2.

§ 4. En cas de demande de contre-expertise conformément aux dispositions du § 3, l'inspecteur vétérinaire en averti le collègue dans les vingt-quatre heures. Celui-ci, après y avoir invité les parties, effectue dans les trois jours la contre-expertise et fixe, sans appel dans les huit jours, les valeurs des animaux litigieux.

§ 5. Au cas où la contre-expertise est demandée par le responsable, les frais de celle-ci sont à sa charge sauf si l'indemnité en résultant est supérieure à l'indemnité résultant de l'expertise visée au § 1er ou au § 2.

Art. 4. § 1er. Les experts sont nommés, sur proposition du Conseil du Fonds de la santé et de la production des animaux, et révoqués par le Ministre de l'Agriculture.

§ 2. Le collège est formé par :

1° un expert tel que visé au § 1er autre que celui ayant officié en 1re expertise et désigné par l'inspecteur vétérinaire;

2° un ingénieur agronome du Service de l'Élevage de la province ou à défaut son remplaçant;

3° un délégué de l'association provinciale des éleveurs de bétail bovin désigné par celle-ci. »

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la question préjudicielle parce que les différences soulignées par le juge *a quo* trouvent leur origine dans un arrêté royal et que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la constitutionnalité d'une différence de traitement qui n'est pas établie dans la loi elle-même.

B.3.1. La Cour ne peut se prononcer sur le caractère justifié ou non, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, d'une différence de traitement que si celle-ci est imputable à une norme législative. A cet égard, il y a lieu de relever que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer - sauf indication contraire - qu'il entend n'habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.2. Il ressort des termes de la question préjudicielle que le juge *a quo* interprète l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux comme habilitant le Roi à prendre la mesure critiquée.

B.3.3. C'est, en principe, au juge *a quo* qu'il appartient d'interpréter la norme soumise au contrôle de la Cour.

B.3.4. Toutefois, c'est à la Cour qu'il revient d'examiner, même d'office, si elle est compétente pour répondre à la question qui lui est posée : la Cour excéderait les compétences que lui attribue l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et empiéterait sur celles du juge administratif et du juge judiciaire si elle se prononçait sur la constitutionnalité d'un arrêté royal.

B.3.5. La Cour constate que les différences relevées par le juge *a quo* ne trouvent pas leur origine dans l'article 8 de la loi relative à la santé des animaux, mais dans les dispositions précitées de l'arrêté royal du 28 novembre 1991, par lesquelles le Roi fixe le mode d'expertise et le régime d'indemnisation pour les animaux à abattre.

B.4. L'exception d'incompétence de la Cour est fondée.

Par ces motifs,

la Cour

se déclare incompétente pour répondre à la question préjudicielle.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 janvier 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts