

Numéros du rôle : 952 et 953
Arrêt n° 19/97 du 15 avril 1997

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant le décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, notamment le chapitre IV, section 5, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 59.492 du 3 mai 1996, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 mai 1996, rectifiant l'arrêt n° 59.059 du 15 avril 1996 en cause de l'Etat belge contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 avril 1996, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Le décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, notamment le chapitre IV, section 5, en exécution duquel le Gouvernement flamand a, en vertu de la compétence de la Région en matière de politique des déchets, pris l'arrêté du 24 mai 1995 concernant la collecte et la transformation de déchets animaux aux fins de transposer la directive 90/667/CEE dans la Région flamande, viole-t-il l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? »

La décision de renvoi du 15 avril 1996 est inscrite sous le numéro 952 du rôle, et celle du 3 mai 1996 sous le numéro 953 du rôle.

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 24 mai 1995, le Gouvernement flamand adopta un arrêté concernant la collecte et la transformation de déchets animaux, publié au *Moniteur belge* du 9 août 1995. Cet arrêté vise à transposer, en ce qui concerne la Région flamande, la directive 90/667/CEE du Conseil des Communautés européennes du 27 novembre 1990 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425/CEE, modifiée par la directive 92/118/CEE du 17 décembre 1992.

Un recours en annulation et une demande de suspension de cet arrêté furent introduits devant le Conseil d'Etat le 8 octobre 1995. Par arrêt du 15 avril 1996, le Conseil d'Etat constata que le bien-fondé de la demande de suspension était directement lié à la question des compétences respectives de l'Etat et de la Région flamande, de sorte que le Conseil d'Etat devait poser à la Cour la question préjudicielle soulevée, même dans le cadre de la procédure de suspension.

Par arrêt du 3 mai 1996, le Conseil d'Etat constata qu'une erreur matérielle s'était glissée dans l'arrêt du 15 avril 1996 concernant la norme sur laquelle portait la question préjudicielle, et il reformula la question.

### III. La procédure devant la Cour

#### a. L'affaire portant le numéro 952 du rôle

Par ordonnance du 26 avril 1996, 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.

Le 2 mai 1996, les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont informé le président, en application de l'article 71, alinéa 1er, de la loi organique, qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, siégeant en chambre restreinte, de prononcer un arrêt constatant que la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat par arrêt n° 59.059 du 15 avril 1996 ne relève manifestement pas de la compétence de la Cour.

Les conclusions des juges-rapporteurs ont été notifiées aux parties dans l'instance principale conformément à l'article 71, alinéa 2, de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mai 1996.

Par décision du 14 mai 1996, la Cour a constaté que n'était pas retenue, la proposition visant à rendre un arrêt constatant que la question préjudicielle ne relève manifestement pas de la compétence de la Cour.

#### b. L'affaire portant le numéro 953 du rôle

Par ordonnance du 10 mai 1996, 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 n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

#### c. Les affaires jointes portant les numéros 952 et 953 du rôle

Par ordonnance du 14 mai 1996, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 juin 1996; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 juin 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- la Région flamande, par lettre recommandée à la poste le 16 juillet 1996;
- l'Etat belge, par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1996;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5000 Namur, par lettre recommandée à la poste le 19 juillet 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 23 août 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la Région flamande, par lettre recommandée à la poste le 18 septembre 1996;
- l'Etat belge, par lettre recommandée à la poste le 23 septembre 1996;
- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1996.

Par ordonnance du 25 septembre 1996, la Cour a prorogé jusqu'au 26 avril 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 janvier 1997, le président en exercice a complété le siège par le juge G. De Baets.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 19 février 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 30 janvier 1997.

A l'audience publique du 19 février 1997 :

- ont comparu :
  - . Me A. Vastersavendts, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Etat belge;
  - . Me H. Lange, avocat au barreau d'Anvers, pour la Région flamande;
  - . Me M. Delnoy et Me V. Thiry, avocats au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 de la Région flamande*

A.1. Les dispositions décrétales sur lesquelles porte la question préjudicielle visent à transposer la directive européenne 90/667/CEE du 27 novembre 1990 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425/CEE.

La directive 90/667/CEE ne concerne pas la politique agricole, mais la politique des déchets pour laquelle la Région flamande est compétente. Ceci ressort en premier lieu de l'intitulé de la directive. Le fait que le préambule fasse au passage référence à l'article 43 du Traité C.E. n'y change rien, parce que la directive traite des déchets animaux. Etant donné la nature et la destination finale des déchets, la directive ne concerne pas la politique agricole. Puisque la politique des déchets a été transférée aux régions, la partie du décret du 2 juillet 1981 mentionnée dans la question préjudicielle ne viole pas l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il ressort de l'arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989 que les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets dont la réglementation de la destruction relève de la compétence des régions. En effet, 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.

La loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux établit une distinction entre « la matière à détruire » et « la matière à traiter ». La « matière à détruire » comprend les cadavres d'animaux et les produits animaux qui sont impropres ou sont déclarés impropres à la consommation humaine par décision de l'autorité, tandis que la « matière à traiter » comprend les produits animaux autres que la matière à détruire, qui ne sont pas destinés à la consommation humaine. Dans l'arrêt n° 1/89, la Cour a considéré que la matière à traiter ne constituait pas un déchet.

La Région flamande estime toutefois que la directive du 27 novembre 1990, sans s'écarter totalement de la distinction entre matière à détruire et matière à traiter, a rangé ces deux notions sous le dénominateur commun de « déchets animaux », lesquels sont définis comme étant « les carcasses ou parties d'animaux ou de poissons, ou les produits d'origine animale non destinés à la consommation humaine directe, à l'exclusion des déjections animales et des déchets de cuisine et de table ».

A cet égard, la directive opère effectivement une distinction entre les matières à haut risque et les matières à faible risque, mais les deux matières relèvent de la notion de « déchets animaux », si bien que la matière à traiter, au sens de la loi relative à la santé des animaux, doit, depuis l'entrée en vigueur de la directive 90/667/CEE, également être considérée comme un déchet animal.

En vertu de cette directive, les animaux qui sont ou seront transformés en produits non directement destinés à la consommation humaine doivent être considérés comme des déchets.

C'est dès lors à juste titre qu'au chapitre IV, section 5, du décret du 2 juillet 1981, modifié par le décret du 20 avril 1994, il n'est plus fait de distinction entre la matière à détruire et la matière à traiter, mais uniquement entre les matières à haut risque et les matières à faible risque. Cette partie du décret ne viole donc pas les règles répartitrices de compétences.

#### *Mémoire de l'Etat belge*

A.2. La directive 90/667/CEE est manifestement une directive de politique agricole et non une directive relative à la politique des déchets. Son fondement juridique est, selon son préambule, l'article 43 du Traité C.E., qui fait partie des dispositions relatives à la politique agricole commune. Les considérants formulés dans ce préambule montrent également qu'il s'agit d'une directive de politique agricole. Il ressort d'ailleurs de la pratique que les produits animaux relèvent de la politique agricole.

La mise en oeuvre de la directive précitée doit donc s'opérer en exécution de la loi relative à la santé des animaux et non en exécution du décret relatif aux déchets.

Il n'est pas contesté que la gestion des déchets relève de la compétence des régions. La question est toutefois de savoir si toutes les matières à risque doivent être considérées comme des « déchets ». Tout dépendra des critères appliqués à cette fin. Le critère de la réutilisation économique appliqué par la Cour

de justice n'est pas celui que le législateur belge a retenu lors de la discussion de la loi spéciale du 8 août 1980. Le critère était ici le risque que crée pour la santé publique la présence d'une substance déterminée. C'est l'aspect sanitaire et non l'aspect économique qui est déterminant.

Des déclarations faites lors de la discussion de la loi spéciale du 16 juillet 1993 ne sauraient modifier la qualification donnée à une directive par la C.E.E. elle-même.

En outre, ni les matières à faible risque ni les matières à haut risque ne sont soustraites à leur destination économique potentielle : c'est ainsi que les matières à faible risque peuvent être utilisées dans des produits destinés à la consommation humaine, tandis que les matières à haut risque peuvent servir de matières premières pour l'alimentation des animaux et pour les engrais; c'est dire que le critère « réutilisable » ou « non réutilisable » ne peut utilement être employé.

#### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.3.1. Pour déterminer la portée du concept de « déchet animal » dans les articles 25 à 31 du décret du 2 juillet 1981 relatif aux déchets, il convient de faire référence à la définition donnée à la notion de « déchet » à l'article 2, 1<sup>o</sup>, du même décret. Suivant cette disposition, constitue un déchet « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Etant donné que les déchets animaux sont aussi des déchets, les articles concernant les déchets animaux doivent être lus en relation avec cette définition.

Celle-ci correspond au contenu donné à la notion de déchet à l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour a rappelé dans son arrêt n<sup>o</sup> 1/89 du 31 janvier 1989 que, selon les travaux préparatoires de la loi spéciale, doit être considéré comme 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. Dans le même arrêt, la Cour a considéré que, d'une façon générale, les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets. Dans la mesure où les dispositions discutées du décret du 2 juillet 1981 poursuivent un objectif semblable à celui des dispositions de la loi relative à la santé des animaux qui ont été annulées par l'arrêt n<sup>o</sup> 1/89, on ne voit pas pourquoi elles pourraient faire l'objet de critiques en termes de répartition des compétences.

Le fait que les articles 29 et 30 du décret du 2 juillet 1981 ne font pas directement mention de la notion de déchet ne signifie pas qu'il ne soit pas question ici de déchets, étant donné que les substances et objets visés par ces dispositions sont des éléments dont le détenteur a l'obligation de se défaire.

Le fait que l'équarrissage permette la récupération pour un autre usage d'une partie des animaux détruits n'empêche pas qu'il s'agisse toujours de déchets au sens de l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, il a clairement été indiqué au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 qu'une substance susceptible de réutilisation économique peut très bien, à un moment donné et pour un acteur économique, être considérée comme un déchet.

Enfin, l'article 31 du décret du 2 juillet 1981 fait expressément référence à la définition de la notion de « déchet » de ce décret.

A.3.2. Les dispositions critiquées ont pour objet la gestion et l'élimination de déchets, pour lesquelles la région est compétente en vertu de l'article 6, § 1er, II, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale, qui attribue aux régions la compétence en matière de politique des déchets. Cette compétence concerne l'ensemble de la politique des déchets, à l'exception des déchets radioactifs. La compétence régionale a du reste encore été élargie à l'occasion de la réforme de l'Etat de 1993.

A.3.3. Les articles 25 à 28 du décret du 2 juillet 1981 octroient au Gouvernement flamand un grand pouvoir d'appréciation pour déterminer les normes suivant lesquelles il est permis de se défaire des déchets animaux. L'habilitation donnée au Gouvernement n'est pas en soi contraire à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'usage qui est fait de cette habilitation échappe au contrôle de la Cour.

L'article 25 du décret du 2 juillet 1981 fait référence aux « dispositions y afférentes du droit européen », et renvoie donc implicitement à la directive 90/667/CEE. Le fait que cette directive ait été prise au titre de la politique agricole commune et qu'elle vise les répercussions de l'élimination des déchets animaux sur l'agriculture n'exclut pas pour autant la notion de « déchets animaux » du concept de « déchet » de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Même si la référence faite aux dispositions européennes n'implique pas la volonté de s'écarter de la définition de la notion de « déchet » donnée à l'article 2, 1°, du décret du 2 juillet 1981, il doit en tout état de cause être constaté que la définition que la directive 90/667/CEE donne des déchets animaux n'est pas incompatible avec l'article 2, 1°, du décret du 2 juillet 1981 ou avec l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, il s'agit bien là d'éléments soustraits à leur destination économique normale, soit la consommation humaine directe.

Les dispositions ici discutées reprennent les anciens articles 46bis à 46octies du décret du 2 juillet 1981. A l'époque, la section de législation du Conseil d'Etat n'avait formulé aucune observation relative à un éventuel problème de répartition de compétences à propos de ces dispositions.

A.3.4. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993, les régions sont compétentes, en vertu de l'article 6, § 1er, V, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune, qui concerne notamment l'environnement. A supposer que les dispositions critiquées ne trouveraient pas leur fondement légal de compétence dans l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce fondement serait nécessairement l'article 6, § 1er, V, 5°, de cette loi. L'application de la directive européenne ne met en tout cas pas en cause les compétences fédérales en matière de politique agricole commentées dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

#### *Mémoire en réponse de la Région flamande*

A.4. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le fondement juridique d'un acte est déterminé par le but et le contenu de celui-ci. La mention figurant dans le préambule de la directive 90/667/CEE n'est pas déterminante pour établir le fondement légal de cette directive. Il s'agit indéniablement d'une directive relative aux déchets, et plus spécialement aux déchets animaux, même si on peut également y trouver des règles sanitaires et s'il existe un lien avec la politique agricole. La région est donc seule compétente pour l'application de cette directive.

Selon la Cour de justice, le critère de la réutilisation économique éventuelle n'est pas pertinent pour déterminer si une substance doit ou non être considérée comme un déchet. Selon l'Etat belge, le critère n'a pas davantage été utilisé dans la loi spéciale du 8 août 1980. Ce n'est pas le cas non plus dans le décret du 2 juillet 1981, des amendements s'inspirant de ce critère ayant été retirés.

Aux termes du décret sur les déchets, est un déchet « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». Vu les objectifs du décret, il s'agit exclusivement ici de substances susceptibles d'avoir, lors de leur élimination, des effets nocifs sur l'environnement ou sur la santé de l'homme. La substance dont un producteur souhaite se défaire devra, en fonction de sa nature, subir un traitement visant à en supprimer ou à en diminuer les effets nocifs pour l'homme et pour l'environnement. Grâce à certaines formes de traitement, il sera possible de récupérer les

substances ou des éléments de celles-ci en vue de leur réutilisation ou recyclage comme matière première ou produit.

Les « déchets » se distinguent par conséquent d'autres matières précisément par le fait qu'ils doivent subir un traitement préalable et ne peuvent donc être utilisés ou commercialisés directement comme matière première ou produit.

La compétence de la région en matière de déchets implique dès lors qu'elle puisse édicter des normes relatives à ce traitement ou à cette transformation en vue de l'élimination définitive ou de la réintroduction dans le processus de production. Cette interprétation est totalement conforme à la loi spéciale du 8 août 1980 et à la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 à laquelle la Cour d'arbitrage fait référence dans son arrêt n° 1/89.

Dans cet arrêt, il a été confirmé également que les cadavres d'animaux et les déchets de l'abattage sont des déchets dont les régions peuvent régler le traitement.

La directive 90/667/CEE établit une distinction entre matières à haut risque et matières à faible risque, et ce en raison du danger grave suspecté pour la santé des personnes ou des animaux. Cette distinction n'est toutefois pas pertinente à l'égard de la répartition de compétences interne à la Belgique. Tant les matières à haut risque que celles à faible risque sont définies dans la directive comme étant des déchets et relèvent donc de la compétence de la région.

S'agissant des modes de traitement imposés par la directive en vue de l'élimination ou de la transformation des déchets animaux, il n'est pas porté atteinte à la compétence fédérale en matière de normes de produit : cette compétence se situe en aval de la compétence des régions en matière de traitement ou de transformation des déchets avant leur réintroduction dans le processus de production. Seuls le prétraitement et la prétransformation de déchets sont soumis à autorisation, conformément aux dispositions du décret relatif aux déchets.

La matière à traiter dont il est question dans la loi relative à la santé des animaux doit par conséquent être considérée comme un déchet (et relève donc de la compétence des régions) jusqu'à la fin de son prétraitement ou de sa prétransformation. La transformation de cette matière en produit ou en matière première relève par contre à nouveau de la compétence fédérale.

#### *Mémoire en réponse de l'Etat belge*

A.5. Il ressort du texte de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que la politique des déchets a été attribuée aux régions en tant qu'élément de la politique de l'environnement. Les déchets ne relèvent donc pas exclusivement ni intégralement de la compétence des régions. Aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a conféré aux régions une compétence en matière de lutte contre les maladies des animaux. En effet, la politique agricole ne relève pas des compétences régionales mais de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

La directive 90/667/CEE est une directive relative à la politique agricole, ainsi qu'il ressort de la référence à l'article 43 du Traité C.E. en tant que fondement juridique et ainsi qu'en témoignent l'intitulé et le préambule de cette directive. Il s'agit en substance d'une directive de nature vétérinaire.

Les matières à faible risque sont explicitement qualifiées de « matière première » et relèvent des « conditions de police sanitaire spécifiques » du chapitre 10 de l'annexe I de la directive 92/118/CEE.

Dans son avis du 17 mars 1993, le Conseil d'Etat a conclu que les matières à faible risque visées dans la directive 90/667/CEE relevaient de la compétence fédérale.

Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, il a été souligné que la compétence résiduaire en matière agricole restait fédérale et que l'autorité fédérale demeurait en tout état de cause compétente « pour la politique des prix et des marchés, la réglementation, la gestion et le contrôle des animaux, des végétaux, des matières premières agricoles et des produits agricoles et alimentaires ainsi que la politique sanitaire concernant les végétaux et les animaux et les produits végétaux et animaux ».

L'importance de cette matière pour la politique agricole peut difficilement être surestimée si l'on sait que la

lutte contre les maladies animales prévoit des mesures très radicales et exige d'importants efforts financiers de la part de l'autorité et des secteurs concernés. La problématique de la maladie de la vache folle démontre qu'il est capital de préserver la santé du cheptel.

La définition de la notion de « déchets » figurant dans les directives européennes concernant la politique des déchets ne comprend nullement les produits visés dans la directive 90/667/CEE. A l'origine, il existait deux directives de base qui ne trouvaient pas leur fondement juridique dans l'article 43 du Traité C.E., à savoir les directives 75/442/CEE et 78/319/CEE, remplacées le 27 juin 1995 par la directive 91/689/CEE.

La directive 75/442/CEE exclut notamment de son champ d'application les cadavres d'animaux et les autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole. Si même les cadavres, matière à haut risque par excellence, ne sont pas considérés comme des déchets, il peut difficilement en être ainsi pour les déchets ordinaires d'abattage. La thèse contraire créerait des distorsions économiques.

La directive 78/319/CEE, remplacée au 27 juin 1995 par la directive 91/689/CEE, complétera à partir de cette date la directive 75/442/CEE en ce qui concerne les déchets dangereux. Une liste de déchets dangereux sera établie. Le seul critère sur la base duquel les déchets animaux pourraient figurer sur cette liste est : H9 « infectieux », mais l'exclusion des cadavres et assimilés du champ d'application défini dans la directive 75/442/CEE est maintenue.

La directive 90/667/CEE est totalement indépendante des directives 75/442/CEE et 78/319/CEE ou 91/689/CEE, qui excluent les cadavres et les produits animaux. La directive 90/667/CEE implique une harmonisation des législations vétérinaires des différents Etats membres et se rattache fort bien à la législation vétérinaire belge. Elle a été édictée sur la proposition de la direction générale VI, qui a l'agriculture dans ses attributions.

Lors de la qualification des normes d'un arrêté royal qui transpose une directive, il convient de tenir compte de la primauté du droit européen.

Le décret relatif aux déchets ne saurait modifier ni la loi spéciale du 8 août 1980 ni la qualification d'une directive C.E.E.

#### *Mémoire en réponse du Gouvernement wallon*

A.6. Le principe de la primauté du droit européen est sans pertinence dans le cadre de la répartition des compétences en droit interne. La question de savoir quelle disposition du Traité fournit son fondement juridique à la directive 90/667/CEE n'importe pas davantage. Seul compte ici le fait de savoir si les dispositions en cause concernent bien la politique des déchets.

Les articles 25 à 31 du décret relatif aux déchets visent exclusivement les déchets au sens de l'article 2 du même décret. Tout ce qui n'est pas déchet au sens de cette dernière disposition ne saurait être considéré comme déchet animal au sens des articles 25 à 31. Il n'appartient pas à la Cour d'arbitrage de vérifier si le Gouvernement flamand est demeuré dans les limites de ses compétences dans l'exécution du décret.

L'Etat belge semble soutenir que certains types de résidus animaux qualifiés de « matière à faible risque » ne sauraient constituer des déchets au sens de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'Etat belge s'appuie, d'une part, sur l'arrêt n° 1/89 de la Cour dans lequel une définition étroite de la notion de « déchets » est retenue, excluant les résidus susceptibles d'une réutilisation économique. Toutefois, cet arrêt a été rendu avant l'émergence de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui inclut dans la notion de « déchets » les résidus de produits susceptibles de valorisation économique.

Or, il est nécessaire et, d'un point de vue logique et pratique, préférable d'appliquer le principe de la primauté du droit communautaire sur l'interprétation du droit belge. La notion de « déchet » doit être dotée d'une définition homogène, découlant du droit communautaire et de sa jurisprudence. La Cour d'arbitrage a déjà statué dans ce sens. Ce principe a également été mis en avant lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Le Premier ministre a déclaré à cette occasion que la répartition des compétences en Belgique doit tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice et qu'une substance susceptible de réutilisation

économique peut très bien, à un moment donné et pour un acteur économique, être considérée comme un déchet; dès cet instant, la gestion de cette substance relève de la compétence des régions.

La législation fédérale en matière de santé publique ne peut valablement être prise en compte au niveau de la gestion des déchets animaux. Tout au plus pourrait-elle intervenir, s'agissant des produits animaux, dans la qualification de ceux-ci en tant que déchets, par l'obligation de s'en défaire qu'elle contiendrait.

L'interprétation de la notion de « déchets » avancée par l'Etat belge remet en question l'action des régions dans le cadre de l'établissement de leurs plans de déchets, lesquels doivent respecter la directive 91/156/CEE.

En effet, cette interprétation empêche d'envisager ces biens dans le cadre du recyclage et de la valorisation. Or, les régions ont exercé cette compétence de manière autonome. L'Etat fédéral s'en est toujours abstenu.

Pour autant que de besoin, le Gouvernement wallon propose à la Cour d'arbitrage de poser à la Cour de justice des Communautés européennes la question préjudicielle suivante :

« La notion de 'déchets ' visée à l'article 1er de la directive 91/156 du Conseil relative aux déchets doit-elle être entendue en ce sens qu'elle permettrait à un Etat membre de l'envisager sous l'angle du risque qu'un déchet cause pour la santé publique ? »

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur le point de savoir si la section 5 du chapitre IV du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacée par le décret du 20 avril 1994, est conforme à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 2, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

B.1.2. La nouvelle section 5 du chapitre IV du décret du 2 juillet 1981 contient des règles relatives à l'élimination, à la collecte et au traitement de déchets animaux. Ces règles visent notamment à transposer en droit interne, directement ou par le biais d'une habilitation donnée au Gouvernement flamand, la directive 90/667/CEE du 27 novembre 1990 du Conseil des Communautés européennes « arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425/CEE », modifiée par la directive 92/118/CEE du 17 décembre 1992.

B.1.3. Les dispositions de la section 5 précitée sont libellées comme suit :

« Art. 25. Il est interdit de se défaire des déchets animaux autrement que conformément aux règles fixées par le Gouvernement flamand en exécution des dispositions y afférentes du droit européen.

Art. 26. § 1er. Par dérogation aux dispositions de l'article 17, § 2, les producteurs de déchets animaux sont tenus à déclarer le matériel à haut risque désigné comme tel par le Gouvernement flamand, seulement à l'établissement agréé pour la collecte de tels déchets.

§ 2. Sauf dans les cas expressément définis par le Gouvernement flamand, les déchets animaux visés au § 1er ne peuvent être éliminés que par un établissement agréé à cet effet par le Gouvernement flamand.

Art. 27. § 1er. Les déchets animaux désignés comme matériel à haut risque par le Gouvernement flamand, sont collectés et traités par les établissements agréés à cet effet par le Gouvernement flamand.

§ 2. Dans les cas fixés par le Gouvernement flamand, les fonctionnaires de contrôle peuvent décider, s'il y a lieu, d'éliminer les déchets par incinération ou enfouissement.

§ 3. Les établissements agréés déclarent annuellement à l'OVAM, les collectes qu'ils ont effectuées en exécution de la présente disposition.

Art. 28. § 1er. Le Gouvernement flamand désigne les catégories de producteurs de déchets animaux tels que visés à l'article 26, qui sont tenus à conclure une convention avec un établissement agréé visé à l'article 27, § 1er, en matière de conditions de collecte de tels déchets.

§ 2. S'il n'est pas satisfait aux dispositions du § 1er, ces déchets sont collectés par l'établissement agréé moyennant indemnité par prestation. L'autorité compétente fixe dans l'agrément les tarifs maximaux applicables audit cas.

§ 3. La collecte de déchets animaux telle que visée à l'article 26 auprès des personnes autres que celles visées au § 1er, se fait gratuitement. Le Gouvernement flamand fixe les conditions d'indemnisation à charge de la Région flamande des établissements agréés pour ces prestations.

Art. 29. En Région flamande, les animaux visés à l'article 42, § 3, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, sont collectés par un établissement agréé tel que visé à l'article 27, § 1er.

Art. 30. En Région flamande, sont régies par les dispositions fixées en exécution de la présente section, les viandes jugées ou déclarées impropres à la consommation humaine, conformément à la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

Art. 31. En Région flamande, sont régies par les dispositions fixées en exécution de la présente section, les animaux et parties d'animaux jugés ou déclarés impropres à la consommation humaine conformément à la loi du 15 avril 1965 relative à l'expertise et au commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier, pour autant qu'il s'agit de déchets animaux tels que visés à l'article 2, 1<sup>o</sup>, du présent décret. »

B.2.1. Aux termes de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour la politique des déchets.

Ainsi que la Cour l'a observé dans son arrêt n° 1/89 du 31 janvier 1989, il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la notion de « déchets » désigne, conformément à la définition contenue dans la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, toute substance dont le détenteur se défait ou a l'intention ou l'obligation de se défaire.

On ne saurait déduire ni de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, de cette loi, où sont définies les exceptions à la compétence régionale en matière d'environnement, ni d'aucune autre disposition de cette loi ou d'une autre règle établie en exécution de l'article 39 de la Constitution que les déchets animaux seraient exclus.

B.2.2. Il ne suffit pas que la politique des déchets, en certains de ses éléments, puisse avoir une incidence directe ou indirecte sur l'exploitation agricole ou la politique agricole pour conclure que les régions se verraient privées de leur compétence. Certes, aux termes de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, une concertation doit avoir lieu entre les gouvernements concernés et l'autorité fédérale pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole, mais, sous cette réserve, cette disposition laisse à la région, autorité compétente en la matière, le pouvoir de décision quant aux mesures à prendre.

B.2.3. La référence à l'article 43 du Traité C.E. figurant dans le préambule de la directive à transposer n'a en soi, contrairement à ce qui est soutenu dans le mémoire de l'Etat belge, aucune incidence sur la répartition de compétences établie entre l'Etat et les régions en vertu de l'article 39 de la Constitution.

B.3. Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, l'explication suivante a été donnée par le Premier ministre lors de la discussion concernant la compétence régionale en matière de politique des déchets :

« La répartition des compétences en Belgique se doit de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. La gestion des déchets recouvre tant l'élimination que la valorisation des déchets. Une substance susceptible de réutilisation économique peut très bien à un moment donné et pour un acteur économique, être considérée comme un déchet. Dès cet instant, la gestion de ces substances relève de la compétence des régions. Ainsi, l'installation destinée à traiter les substances en vue de leur valorisation doit être soumise à la législation régionale » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 33).

B.4.1. Compte tenu de la définition figurant dans les directives CEE, de l'explication fournie au cours des travaux préparatoires précités et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E., 28 mars 1990, *Vessoso et Zanetti, Rec. C.J.C.E.*, p. 1461; C.J.C.E., 28 mars 1990, *Zanetti, Rec. C.J.C.E.*, p. 1509), il convient de considérer comme déchet toute substance répondant à la définition rappelée en B.2.1, sans avoir égard au fait que cette substance - telle quelle ou après traitement - puisse ou non être réutilisée.

Il suffit donc que le détenteur de substances animales s'en défasse, ou ait l'intention ou l'obligation de s'en défaire, pour qu'elles doivent être considérées comme des déchets au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les régions sont compétentes pour édicter, en ce qui concerne l'environnement, des règles concernant la collecte, l'élimination et le traitement de ces déchets, sans pouvoir porter atteinte à celles relatives à la police sanitaire et à la police vétérinaire.

B.4.2. Des substances conservent le caractère de déchets et restent dès lors soumises à la réglementation relative aux déchets jusqu'au moment où elles sont fournies aux tiers qui les réutilisent, dans le cas de déchets qui peuvent être réutilisés sans aucune préparation, ou jusqu'au moment où elles sont transformées, dans le cas de déchets qui ne peuvent être réutilisés qu'après traitement.

B.5. Il résulte de ce qui précède que le législateur décrétoal pouvait habiliter le Gouvernement flamand à établir des règles concernant la collecte, l'élimination et le traitement de déchets animaux, en ce compris les règles nécessaires à l'exécution de la directive 90/667/CEE du 27 novembre 1990; le législateur décrétoal pouvait à cette occasion établir une distinction entre les déchets animaux devant être considérés comme matériaux à haut risque et ceux devant être considérés comme matériaux à faible risque; le législateur décrétoal est également compétent pour déclarer ces règles applicables à certaines catégories de déchets animaux qu'il désigne.

Les dispositions de la section 5 du chapitre IV du décret du 2 juillet 1981 ne violent donc pas les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

B.6. La Cour n'est pas compétente pour statuer sur la question de savoir si, dans l'exercice de l'habilitation qui lui est accordée par les dispositions de la section 5 du chapitre IV du décret du 2 juillet 1981, le Gouvernement flamand a respecté les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. Cette question ressortit à la compétence exclusive des juridictions chargées du contrôle des actes administratifs.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La section 5 du chapitre IV du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacée par le décret du 20 avril 1994, ne viole pas les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

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 15 avril 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève