ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, le 23 avril 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés pour la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics", a donné le 18 septembre 1985 l'avis suivant :

L'arrêté en projet tend à organiser un régime de subventions à accorder, par le membre de l'Exécutif qui a les abattoirs publics dans ses attributions, aux provinces, aux communes et aux associations de communes qui entreprennent la construction, l'agrandissement ou la transformation d'abattoirs publics.

Selon le considérant qui forme l'alinéa 5 du préambule, l'octroi de ces subventions devrait permettre de résoudre "les importants problèmes que connaissent la plupart des abattoirs publics wallons en relation avec l'entrée en vigueur de la directive 64/433 de la Communauté économique européenne, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viande fraîche. A s'en référer au contenu de cette directive, les travaux subsidiés seront destinés essentiellement à permettre aux abattoirs de répondre à des exigences d'ordre sanitaire. C'est la protection de la santé publique qui rend nécessaires les investissements que la directive précitée impose aux abattoirs.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, à court terme, l'Exécutif à l'intention d'accorder des subventions pour des travaux de transformation des locaux et de restructuration des équipements destinés à l'abattage et au traitement des viandes.

Dès lors, le projet soulève une question de compétence : la matière traitée par le projet relève-t-elle bien des compétences de la Région ?

.../...

L'article 6, § ler, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range parmi les matières visées à l'article 107quater de la Constitution, c'est-à-dire parmi les matières de la compétence des Régions :

> "3° Les subsides pour des travaux à exécuter par les provinces, par les communes et par d'autres personnes morales de droit public, sauf lorsque les travaux se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés; pour les subsides aux travaux exécutés par la province de Brabant, l'implantation géographique du projet est déterminante pour fixer la Région compétente".

L'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980 contient le commentaire suivant

> "3° Subsides pour des travaux.
> On vise notamment les subsides qui font actuellement l'objet de :
> a) l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'église et associations de polders ou de wateringues;
> b) la loi du 20 février 1978 sur les subventions de l'Etat à certains investissements d'intérêt public.
> A cet égard, il doit être fait remarquer que la Région ne peut pas accorder des subsides supplémentaires dans des matières culturelles et que, lorsqu'il s'agit de travaux à caractère mixte, la Région peut être compétente en matière de subsides". (1)

.../...

---

(1) Doc. Parl. Sénat, 434 (1979-1980), n° 1, p. 32.

Ce commentaire est pratiquement la reproduction de celui qui figurait déjà, à propos d'une disposition analogue, dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés déposé le 1er octobre 1979 (1).

Le texte qui est devenu l'article 6, § 1er, VIII, 3°, n'a guère fait l'objet de discussions au cours des travaux préparatoires. Un amendement, déposé à la Chambre, tendant à supprimer toute la dernière partie de la disposition, à partir du mot "sauf", a été rejeté (2).

L'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 reprend d'ailleurs presque textuellement l'article 29, § 1er, 34°, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (3). Il est intéressant de relever que la précision "sauf lorsque les travaux se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés" ne figurait pas dans l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'Etat et que c'est manifestement sur

.../...

---

(1) Doc. Parl. Sénat, 261 (1979-1980), n° 1, p. 30.
(2) Le texte a été adopté sans discussion et à l'unanimité en Commission du Sénat (Doc. Parl. Sén., 434 (1979-1980), n° 2, p. 197). A la Commission de révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles de la Chambre, un membre a posé la question de savoir "si le pouvoir central pourra encore subventionner les travaux exécutés par les pouvoirs subordonnés", mais n'a pas reçu de réponse (sauf celle qui résulte du texte lui-même) et un amendement tendant à supprimer une partie de la disposition (voyez ci-dessus) a été proposé sans résultat (Doc. parl. Ch., 627 (1979-1980), n° 10, p. 100 et 101).
(3) Doc. Parl. Sén., 261 (S.E. 1979), n° 1, p. 94.

la suggestion de celui-ci que le texte a été ainsi complété (1). Le Conseil d'Etat avait, en effet, rappelé une précision qui avait été donnée par le Gouvernement lors du dépôt d'amendements au projet de loi portant diverses réformes institutionnelles ("projet 461"), précision selon laquelle "les travaux subsidiés provinciaux, communaux et assimilés (associations de communes, polders et wateringues) ne sont pas réglés par les Conseils régionaux lorsque lesdits travaux se rapportent à une matière qui relève de la compétence de la loi ou du décret" (2).

La discussion qui a eu lieu sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés en Commission du Sénat, a tout d'abord donné l'occasion au Gouvernement d'indiquer que les travaux que les Régions pourraient subsidier, ne seraient pas seulement ceux qui, normalement, relèvent de la compétence du département des Travaux publics. Selon la note déposée à l'époque par le Gouvernement, "la conception de l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 et de la loi du 20 février 1978 est plus large. Elle comprend notamment les subventions accordées par les départements de la Santé publique, de l'Agriculture ..." (3). L'attention a ainsi été attirée sur la diversité des domaines dans lesquels la Région pourrait accorder des subventions pour des travaux à exécuter par les pouvoirs provinciaux et locaux.

.../...

---

(1) Doc. Parl. Sén., 261 (S.E. 1979), n° 1, Annexe 1, p. 29.
(2) Doc. Parl. Ch., 461 (1977-1978), n° 20, p. 10.
(3) Doc. Parl. Sén., 261 (S.E. 1979), n° 2, p. 148.

Mais, lors de la même discussion en Commission du Sénat, un membre a posé la question de savoir "si, pour des travaux de construction ou de réparation d'églises, qui relèvent du département de la Justice, et sont donc une matière nationale, des subsides régionaux sont encore possibles". Dans sa réponse, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a souligné la distinction qu'il y avait lieu de faire entre "l'autorité de tutelle et l'autorité subsidiante" (1). Puisque la Région dispose, en matière de tutelle sur les pouvoirs subordonnés, d'une compétence générale, sous la seule réserve des tutelles spécifiques qui seraient organisées par une loi ou par un décret d'une Communauté, le sens de la réponse du Ministre des Réformes institutionnelles paraît être que la Région n'est pas compétente de manière générale pour l'octroi de tous les subsides, même pas de tous les subsides qui étaient antérieurement accordés selon les modalités prévues par l'arrêté du Régent précité du 2 juillet 1949 et par la loi précitée du 20 février 1978.

L'origine de l'article 6, § 1er, VIII, 3°, doit être recherchée dans la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, et dans ses arrêtés d'exécution, en particulier dans l'arrêté royal du 6 juillet 1979 délimitant les matières concernant l'organisation des pouvoirs subordonnés où une politique régionale différenciée se justifie.

.../...

(1) Doc. parl. Sén., 261 (S.E. 1979), n° 2, p. 149.

L'article 4 de cet arrêté donnait compétence aux comités ministériels des Régions (créés par la loi du 6 juillet 1979) en matière de subsides aux travaux "provinciaux, communaux et assimilés" (1). Le but de cette disposition était double : d'une part, éviter toute objection de non-conformité au principe d'égalité consacré par l'article 6 de la Constitution à l'encontre des dispositions qui comporteraient des différenciations en fonction des Régions où elles devraient s'appliquer; d'autre part, soumettre les décisions en cette matière à la formalité de la délibération en comité ministériel régional et, en l'absence d'accord au sein de ce comité, à la formalité de la délibération en Conseil des Ministres. Pour le surplus, il n'était rien changé aux diverses compétences ministérielles en matière d'octroi de subventions. Il était d'ailleurs précisé que la délibération en comité ministériel régional n'était pas requise lorsque les travaux à subsidier se rapportaient "à une matière qui relève de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés" (2).

Sans doute les Régions ne disposaient-elles pas encore, à cette époque, d'un véritable pouvoir de décision et d'administration. On aurait cependant pu concevoir qu'il soit procédé, en vue du fonctionnement des comités ministériels régionaux, à une nouvelle répartition des attributions ministérielles. Mais il n'en a rien été. Les Ministres des Travaux publics, de la Santé, de l'Agriculture, etc. ont continué à traiter les dossiers relevant des matières entrant dans leurs compétences respectives.

.../...

(1) Il est aussi question de la compétence des comités ministériels régionaux en matière de subsides à l'article 1er, 2°, de l'arrêté précité du 6 juillet 1979.

(2) Article 4, § 3, de l'arrêté royal précité du 6 juillet 1979.

Enfin, il convient de replacer l'article 6, § 1er, VIII, 3°, dans l'ensemble du Titre II de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, intitulé "Des compétences".

Il est clair, en effet, que toutes les dispositions des articles 4 et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont pas le même caractère : la plupart d'entre elles visent un secteur déterminé de l'action de la puissance publique, mais il en est d'autres qui concernent seulement les moyens de cette action, par exemple la répression pénale ou la création et l'organisation d'établissements ou d'entreprises jouissant de la personnalité juridique (articles 9 et 11).

L'octroi de subsides constitue manifestement un moyen d'action qui peut être mis en oeuvre pour mener une politique dans différents domaines. Une politique d'aide sociale, par exemple, dans le domaine des matières personnalisables, une politique économique, dans le domaine des matières régionales, ne se conçoivent guère sans le recours à un système de subsides (1). L'attribution d'une compétence dans de telles matières comporte donc, implicitement le cas échéant mais certainement l'attribution simultanée du pouvoir d'agir par l'octroi de subventions. En revanche, l'octroi de subventions ne saurait constituer, en soi, une compétence régionale, sans que la destination de ces subventions soit précisée par la loi spéciale.

.../...

(1) Plusieurs compétences régionales sont définies à l'article 6 avec référence à des subventions ou à des aides (V, 2°, c; VI, 4°, b, c, d, et e).

Les considérations qui précèdent conduisent à la conclusion que l'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles tend essentiellement à lever tout doute concernant le pouvoir des Régions de se substituer à l'Etat dans l'octroi aux pouvoirs subordonnés de subventions pour travaux publics dans la mesure où ces travaux ne sont pas en rapport avec des matières appartenant à la compétence de l'Etat ou des Communautés. Cette disposition signifie aussi que pour des "travaux à caractère mixte" (1), la Région est le pouvoir subsidiant : ainsi on pourrait penser que des travaux de construction ou de reconstruction ou encore de transformation d'une maison communale, laquelle abritera des activités diverses, notamment culturelles, pourront être subsidiés par la Région; on pourrait aussi penser que des travaux de voirie, qui ne sont pas sans rapport avec l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les plans d'alignement de la voirie, pourront bénéficier d'une aide de la Région sans que pour autant la matière de la voirie se trouve toute entière dans la compétence de la Région.

+

+ +

.../...

(1) L'expression "travaux à caractère mixte" a été utilisée au cours des travaux préparatoires rappelés ci-dessus.

Pour que le projet soit de la compétence de la Région, il faut donc que les travaux dont il prévoit la subsidiation par la Région ne se rapportent pas à une matière qui est de la compétence de l'autorité nationale ou des Communautés.

Or l'abattage des animaux et le traitement des viandes ressortissent essentiellement à la compétence de l'autorité nationale.

Le pouvoir central s'est progressivement approprié la matière pour des motifs évidents de santé et d'hygiène publiques, mais aussi pour des raisons de politique économique et de politique concurrentielle à l'égard des autres pays de la Communauté économique européenne. La loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et ses différents arrêtés d'exécution du 12 décembre 1955 relatifs, notamment, à l'exploitation et au fonctionnement des abattoirs publics et des tueries particulières et à l'exploitation et au fonctionnement des abattoirs d'exportation agréés par le Gouvernement, constituent une réglementation complète et détaillée des exigences imposées pour l'abattage des animaux et le traitement des viandes dans les abattoirs, ainsi que des normes auxquelles doivent satisfaire les locaux et les équipements de ces établissements. La mise en oeuvre de ces règles et le contrôle de leur exécution appartiennent, pour l'essentiel, aux autorités nationales (1). La loi du 13 juillet 1981 portant

.../...

---

(1) Articles 14, 15, 16 et 20 de la loi du 5 septembre 1952, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 13 juillet 1981.

création d'un Institut d'expertise vétérinaire a encore renforcé la maîtrise des autorités nationales. Cette loi a créé, auprès du Ministère de la Santé publique et de la Famille, un Institut d'expertise vétérinaire, organisme d'intérêt public de catégorie A, chargé, notamment, des expertises, examens et contrôles sanitaires prévus par la loi du 5 septembre 1952 et du contrôle des conditions d'hygiène dans les établissements réglementés par la loi précitée. Les vétérinaires fonctionnaires de l'Institut remplacent les experts fonctionnaires communaux. Les communes sont déchargées de l'obligation d'assurer l'inspection des débits.

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'a pas rangé parmi les matières régionales la réglementation de l'abattage des animaux et du commerce des viandes.

Il est significatif qu'au cours des travaux préparatoires de la loi précitée du 13 juillet 1981, qui se sont déroulés avant et après les réformes institutionnelles de 1980, la question de savoir s'il ne convenait pas de régionaliser ou de "communautariser" l'Institut d'expertise vétérinaire a été posée à plusieurs reprises (1), mais que les amendements tendant à créer des instituts régionaux ont été écartés (2).

.../...

---

(1) Déjà dans le rapport fait au nom des Commissions réunies de l'Agriculture et de la Santé publique du Sénat (Doc. parl. Sén. 331 (1979-1980), n° 2, pp. 8 et 9, ainsi que p. 19. Ann. parl. Sén., 21 février 1980, pp. 603 à 605, p. 608, p. 612, p. 614. Doc. parl. Ch. 499 (1979-1980), n° 12, p. 19. Ann. parl. Ch., 23 juin 1981, p. 2498 et s., p.2503, p. 2518 et s., et p. 2522.

(2) Doc. parl. Sén., 331 (1979-1980), n° 7; Doc. parl. Sén., 331 (1979-1980), n° 10, pp. 2 et 3; Doc. parl. Sén., 331 (1979-1980), n° 13; Doc. parl. Ch., 499 (1979-1980), n° 5; Doc. parl. Ch., 499 (1979-1980), n° 6.

Le Ministre de la Santé publique, auteur du projet, a défendu le point de vue que l'Institut d'expertise vétérinaire devait être unique et national; il s'est opposé à la création d'un Institut par Région ou par Communauté, en faisant valoir que tout le monde était d'accord que sur le plan des normes et du contrôle, dans l'intérêt de la santé publique, de l'hygiène, de l'inspection des denrées alimentaires, la structure devait demeurer nationale (1). Devant la Commission de la Santé publique, de la Famille et de l'Environnement de la Chambre, le Ministre a déclaré que "la régionalisation n'est pas d'application au contrôle des produits qui doivent pouvoir faire librement l'objet d'échanges entre l'une et l'autre région" (2).

La réglementation de l'abattage appartient donc toujours à la compétence nationale.

Toutefois, les abattoirs sont classés parmi les établissements dangereux, insalubres et incommodes de classe 1 ou de classe 2, selon qu'ils sont destinés à l'abattage des animaux de boucherie ou à l'abattage des volailles et autres petits animaux.

Or, les Régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement, pour "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail" (article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Les compétences régionales comprennent donc la "police externe" des établissements classés. Il a toutefois été bien entendu, lors de l'élaboration de la loi spéciale du 8 août 1980, que la police interne, c'est-à-dire

.../...

---

(1) Ann. parl. Sén., 21 février 1980, p. 614.

(2) Doc. parl. Ch., 499 (1979-1980), n° 12, p. 19.

la réglementation tendant à pallier les "inconvénients que l'exploitation entraîne pour les travailleurs dans tel établissement (aspects tant internes qu'externes qui se rapportent à la sécurité et à l'hygiène du travail et à la médecine du travail)", restait de la compétence nationale (1).

Certains travaux à exécuter pour construire, agrandir ou améliorer des abattoirs pourraient donc être subsidiés par la Région, au moins au titre de "travaux à caractère mixte".

Mais les subsides que le projet devrait permettre à la Région d'accorder, ne sont aucunement destinés à éviter les inconvénients des abattoirs du point de vue de l'environnement, c'est-à-dire du point de vue des voisins. L'objectif poursuivi est, comme il a été indiqué au début du présent avis, la protection de la santé publique. Il s'agit, d'une part, d'éviter que des viandes qui présenteraient un risque pour la santé des consommateurs, soient mises dans le commerce et, d'autre part, de permettre que les viandes provenant d'abattoirs situés en Région wallonne soient exportées dans les pays du Marché commun en répondant aux exigences de la réglementation communautaire. Ce n'est pas le danger ou les inconvénients produits par l'établissement qui sont visés. Le projet n'envisage que les risques, pour la santé publique, des produits qui sortent de l'établissement.

Il en résulte que le projet tend à organiser un système de subsidiation de travaux qui concernent exclusivement les compétences de l'autorité nationale. Dès lors, l'arrêté en projet excède les compétences régionales et ne peut être pris par l'Exécutif.

---

(1) Doc. parl. Sén., 434 (1979-1980), n° 1, pp. 11 et 12; Doc. parl. Sén., 434 (1979-1980), n° 2, p. 152.

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN, P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat,
	F. RIGAUX, J. DE GAVRE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	: M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.