

Numéro du rôle : 36
Arrêt n° 44 du 23 décembre 1987

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance d'Anvers (28ème chambre bis siégeant en matière correctionnelle) par jugement du 27 juin 1986 en cause de "O.V.A.M. - Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest -" (Société publique des déchets pour la Région flamande), demanderesse par citation directe, contre Eddy DE SMET, Georges GOSSELIN, Guy BRUWIÈRE et la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, parties citées directement, en présence du Ministère public.

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs les présidents J. DELVA et E. GUTT,
Messieurs les juges J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, et M. MELCHIOR,
assistée par Monsieur le greffier L. POTOMS,

présidée par Monsieur J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

1. Par exploit du 17 janvier 1985, la Société publique des déchets pour la Région flamande (dénommée ci-après O.V.A.M.) fit assigner directement la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA et ses administrateurs DE SMET, GOSSELIN et BRUWIÈRE devant le tribunal correctionnel d'Anvers pour cause d'infraction au décret du Conseil flamand du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets. et spécialement à son article 5, aux termes duquel il est interdit d'abandonner des déchets, et à son article 10, qui dispose que l'élimination des déchets sera organisée de manière à promouvoir la réutilisation, la récupération et le recyclage des déchets, sans présenter de danger pour la santé de l'homme ou pour l'environnement.

Il ressort de l'exploit que sur un terrain industriel de la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA différentes sortes de déchets ont été découverts qui étaient entreposés dans des réservoirs et des fûts, et que les fonctionnaires compétents de l'O.V.A.M. ont en conséquence dressé procès-verbal conformément aux articles 54 et 55 du décret précité, notamment le 21 avril 1983. Par lettre recommandée du 4 mai 1983, les parties citées se virent notifier ledit procès-verbal et furent mises en demeure, conformément à l'article 21, § 2, c, du décret, d'éliminer les déchets en cause. Etant donné qu'aucune suite ne fut réservée à cette injonction, l'O.V.A.M., se fondant sur la disposition décrétole précitée, fit procéder à l'élimination d'office des déchets.

L'O.V.A.M. justifie son intervention en se référant à l'article 13, § 1er, points 3, 4 et 6, du décret, selon lequel elle a pour mission de "dépister les causes de pollution par des déchets". ainsi que d'éliminer lesdits déchets.

Par le même exploit, l'O.V.A.M. demande enfin qu'après application de la loi pénale tous les cités soient condamnés au paiement des frais afférents à l'élimination des déchets, qui s'élèvent à plus de quarante et un millions de francs, sous réserve de modification en cours d'instance et à majorer des intérêts et des frais du procès.

Dans leurs conclusions devant le juge pénal, les défendeurs sur citation directe BRUWIÈRE, DE SMET et IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA S.A. objectent que le décret du 2 juillet 1981 contient une véritable politique des déchets, alors qu'en vertu de l'article 6, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région flamande n'est compétente que pour l'enlèvement et le traitement des déchets. Ils souhaitent dès lors susciter à ce propos une décision préjudicielle de la Cour d'arbitrage.

A cet argument, l'O.V.A.M. rétorque dans ses conclusions que sa demande est uniquement fondée sur des dispositions du décret qui concernent directement l'enlèvement et le traitement des déchets et que ces dispositions cadrent indubitablement avec la compétence de la Région flamande. Selon l'O.V.A.M., la question de savoir si dans d'autres domaines le décret a ou non excédé la sphère de compétence de la Région est sans pertinence en l'espèce, aucune décision préjudicielle en la matière n'étant nécessaire pour statuer.

Dans des conclusions additionnelles, Eddy DE SMET et la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA répliquent que l'action de la demanderesse par citation directe est fondée non seulement sur les articles 5 et 10 du décret, mais aussi sur les articles 13, 21, 54, 55 et 56 à 63 de ce décret. Ils font également valoir que "l'abandon" de déchets dont il est question à l'article 5 du décret représente autre chose que l'"enlèvement et (le) traitement" des déchets, constatation qui suscite des doutes quant à la compétence de la Région flamande, de sorte qu'à leur estime une décision préjudicielle est nécessaire à ce sujet.

Par jugement du 27 juin 1986, le tribunal correctionnel d'Anvers prie la Cour d'arbitrage de statuer, à titre préjudiciel, sur la question suivante :

"Le Conseil flamand n'a-t-il pas, dans les articles 5, 10, 13, 21, 54, 55, 56 à 63 inclus du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, outrepassé la compétence qui lui a été attribuée en vertu de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 6, § 1er, 11, 2^o, de la loi du 8 août 1980 ?"

II. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 29 juillet 1986.

Par ordonnance du 8 août 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour 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 organique a été publié au Moniteur belge du 2 septembre 1986.

Les notifications prescrites par les articles 60 et 113 de cette loi organique ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 2 septembre 1986 et remises aux destinataires les 3 et 4

septembre 1986.

L'O.V.A.M. a introduit le 30 septembre 1986 un document qualifié de mémoire.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 2 octobre 1986.

Par ordonnances du 31 octobre 1986 du président en exercice, Monsieur le juge W. CALEWAERT a été remplacé au siège par Monsieur le juge L. DE GREVE et Monsieur le Juge K. BLANCKAERT a été désigné comme rapporteur.

Par ordonnance du 20 novembre 1986, Monsieur le président J. DELVA a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 4 décembre 1986, la Cour a reformulé la question comme suit :

"Le Conseil flamand n'a-t-il pas, dans les articles 5, 10, 13, 21, 54, 55, 56 à 63 inclus du décret du 2 juillet 1981 "houdende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets), violé des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?".

Par la même ordonnance, la Cour a déclaré l'affaire en état en vue de l'ouverture des débats et a fixé l'audience au 23 décembre 1986.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les parties et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 4 décembre 1986 et remises aux destinataires les 5 et 6 décembre 1986.

Par requête déposée à la poste le 17 décembre 1986 et reçue au greffe le 19 décembre 1986, suivie d'un "complément à la requête" reçu au greffe le 19 décembre 1986, Eddy DE SMET et la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA demandent à la Cour :

- "- de donner acte aux requérants du dépôt de la présente requête en récusation fondée sur l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'homme et dirigée contre Messieurs les juges L. DE GREVE, K. BLANCKAERT et H. BOEL;
- de déclarer la requête recevable et fondée;
- par suite d'agir conformément à l'article 85 de la loi organique de la Cour d'arbitrage du 28 juin 1983".

Par requête déposée à la poste le 22 décembre 1986 et reçue au greffe le 23 décembre 1986, Guy BRUWIERE soulève le même incident.

Le 19 décembre 1986, l'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions.

Le 22 décembre 1986, l'O.V.A.M. a déposé des conclusions au greffe de la Cour.

L'audience du 23 décembre 1986 a été consacrée exclusivement aux débats relatifs aux requêtes en récusation.

Par ordonnance du 21 janvier 1987, la Cour a prorogé jusqu'au 29 juillet 1987 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

La Cour a statué sur les requêtes en récusation par son arrêt n' 32 du 29 janvier 1987, dont le dispositif s'énonce comme suit :

"Déclare les requêtes en récusation recevables.

Dit pour droit que le grief tiré de la participation de trois juges à la discussion et au vote du décret visé par la question préjudicielle ne constitue une cause valable de récusation ni aux termes de l'article 84 de la loi organique du 28 juin 1983 ni en vertu de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni par application des principes généraux du droit.

Rejette les requêtes en récusation.

Fixe les débats sur la question préjudicielle, en prosécution de cause, à l'audience du 12 février 1987, à 14.30 h."

Les notifications et avis prescrits par les articles 96 et 86, alinéa 1er, de la loi organique précitée ont été adressés par lettres recommandées déposées à la poste le 30 janvier 1987 et remises aux destinataires les 2, 3 et 4 février 1987.

Le 11 février 1987, la Cour a décidé d'ajourner l'audience du 12 février 1987 et de la reporter au 19 février 1987.

Les notifications de la date de l'audience prescrites par l'article 86, alinéa 1er, de la loi organique précitée ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 12 février 1987 et remises aux destinataires les 13, 16, 17 et 18 février 1987.

Des conclusions ont été déposées par l'Exécutif flamand, le 9 février 1987, par la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA et Eddy DE SMET (conjointement), le 10 février 1987, par l'O.V.A.M., le 12 février 1987, par Guy BRUWIÈRE, le 16 février 1987, et par Georges GOSSELIN, le 19 février 1987.

A l'audience du 19 février 1987, la Cour étant composée de ses douze membres :

- ont comparu :

Mes P. ENGELS et A. OVERBEEKE, avocats du barreau d'Anvers, pour l'O.V.A.M., dont le siège est établi à Malines, Kanunnik De Deckerstraat, 22-26;

Me R. POCKELE-DILLES, avocat du barreau d'Anvers, pour Eddy DE SMET, demeurant à Anvers, Van Wesembekestraat 7, et pour la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, dont le siège est établi à Anvers, Van Wesembekestraat 7;

Me R. PEETERS, avocat du barreau de Bruxelles, pour Georges GOSSELIN, demeurant à Schilde, Turnhoutsebaan 451/1;

Me J. L. MERTENS, avocat du barreau d'Anvers, pour Guy BRUWIÈRE, demeurant à Anvers, Bisschopstraat 33, appt. F;

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

Me E. ORBAN de XIVRY, avocat du barreau de Marche-en-Famenne, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 13-14, à 1040 Bruxelles;

- Messieurs les juges K. BLANCKAERT et J. WATHELET ont fait rapport;
- les avocats POCHELE-DILLES, MERTENS, PEETERS, ENGELS, VAN ORSHOVEN et ORBAN de XIVRY ont été entendus en leurs plaidoiries;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 25 juin 1987, la Cour a prorogé jusqu'au 29 janvier 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

En raison de l'empêchement du juge I. PETRY, la Cour a poursuivi le délibéré, étant composée de dix membres, conformément à l'article 46, §2, alinéa 3, de la loi organique du 28 juin 1983.

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

III. EN DROIT

A.1. Le 30 septembre 1986, l'O.V.A.M. a introduit un document qualifié de mémoire, dans lequel elle expose sa conception des termes "enlèvement et traitement des déchets" figurant à l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en invoquant des passages tirés des travaux préparatoires de cette loi et des commentaires fournis par la doctrine relativement à la répartition des compétences en matière de déchets.

L'O.V.A.M. estime que l'on peut en conclure que les Régions sont en principe compétentes pour l'ensemble de la politique des déchets et qu'il convient de répondre par la négative à la question préjudicielle posée.

A.2. Dans son mémoire du 2 octobre 1986, l'Exécutif flamand défend la compétence du Conseil flamand pour l'adoption des différents articles litigieux du décret.

A.2.1. En ce qui concerne l'article 5 du décret - selon lequel il est interdit d'abandonner des déchets - l'Exécutif flamand considère que cette disposition s'inscrit dans la compétence attribuée au Conseil flamand pour régler "la protection de l'environnement", "l'enlèvement et le traitement des déchets" et "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes" conformément à l'article 6, § 1er, II, 1°-3°, de la loi spéciale.

Il énumère à cet égard les arguments suivants :

- interdire est une manière de "régler";
- l'"abandon" de déchets - c'est-à-dire le fait de les laisser à leur sort - peut être nuisible à l'environnement ou faire l'objet de mesures de police en matière d'établissements dangereux, insalubres ou incommodes;
- l'"abandon" de déchets constitue une forme de "traitement" au même titre que leur "élimination" ou

leur "stockage";

- l'interdiction d'abandonner des déchets constitue une technique permettant d'imposer l'"enlèvement" et le "traitement";

- le terme "déchets" utilisé à l'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale peut s'entendre de "toute substance ou tout objet dont le détenteur veut se débarrasser, se débarrasse ou est tenu de se débarrasser", définition que l'on retrouve également dans la directive du Conseil des Communautés européennes du 15 juillet 1975 relative aux déchets et à l'article 3, a, du décret litigieux.

Pour étayer son argumentation, l'Exécutif flamand cite alors des éléments tirés des travaux préparatoires de l'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale.

A.2.2. En ce qui concerne l'article 10, qui traite de l'élimination des déchets, l'Exécutif flamand objecte que la détermination du mode de traitement ou d'élimination des déchets relève par définition de la "réglementation" de ce traitement, qui s'inscrit dans le cadre du souci de l'environnement et, corollairement, de la santé publique.

A.2.3. Pour ce qui est de l'article 13 du décret, qui définit les missions de l'O.V.A.M., la compétence du Conseil flamand reposerait sur l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel les Régions peuvent régler, dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées, la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises, ce qui, toujours selon l'Exécutif flamand, implique la définition des missions de ces organismes.

A.2.4. En ce qui concerne l'article 21, qui attribue des tâches ou des compétences supplémentaires à l'O.V.A.M., qui en règle certaines modalités et qui confie à l'Exécutif flamand la définition de certaines autres, le mémoire renvoie aux observations relatives à l'article 13 du décret.

A.2.5. Quant aux dispositions en matière de contrôle prévues par l'article 54, l'Exécutif flamand déclare qu'elles sont inhérentes à la compétence permettant au Conseil flamand d'édicter des règles juridiques exécutoires en matière d'environnement, de déchets et de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

A.2.6. Selon l'Exécutif flamand, l'article 55 règle les modalités des pouvoirs de police octroyés par l'article 54, les remarques faites au sujet de cet article étant également applicables ici.

L'auteur du mémoire y ajoute qu'il est fait application en l'espèce de l'article 10 de la Constitution, disposition qui toutefois ne consacrerait pas une répartition de compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, mais entre les pouvoirs législatif et exécutif.

A.2.7. L'Exécutif flamand examine ensuite conjointement les articles 56 à 63 du décret.

L'Exécutif flamand soutient que toutes les matières réglées dans ces dispositions relèvent également de la compétence du Conseil flamand en matière d'environnement, de déchets et de police des établissements incommodes, dangereux ou insalubres ainsi que de sa compétence, liée à la première en vertu de l'article II de la loi spéciale, d'ériger en infraction les manquements à ses décrets et d'établir les peines punissant ces manquements.

A.2.8. En conclusion de son mémoire, l'Exécutif flamand demande à la Cour de dire pour droit

que les articles 5, 10, 13, 21, 54, 55 et 56 à 63 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets n'impliquent aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

A.3. Le 19 décembre 1986, l'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions qui examinent la compétence du Conseil flamand en ce qui concerne l'adoption de chacun des articles incriminés du décret.

A.3.1. Se fondant sur divers passages tirés des travaux préparatoires de la loi spéciale, le concluant soutient que l'interdiction d'abandonner des déchets formulée à l'article 5 du décret revient à édicter une règle présentant un rapport direct avec l'enlèvement et le traitement des déchets au sens de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale.

A.3.2. En ce qui concerne l'article 10, l'Exécutif régional wallon renvoie à une disposition analogue portée par les articles 1er et 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, articles à propos desquels le Conseil d'Etat n'a pas émis de critiques d'inconstitutionnalité, considérant au contraire qu'un tel règlement se rattache non seulement à la matière de l'enlèvement et du traitement des déchets, mais aussi à d'autres matières qui ont été confiées aux Régions.

A.3.3. L'Exécutif régional wallon estime que la compétence permettant d'adopter l'article 13, qui détermine les missions de l'O.V.A.M., repose sur les articles 8 et 9 de la loi spéciale.

A.3.4. Le concluant soutient que l'article 21 du décret n'est qu'une explicitation de l'article 13 de celui-ci, lequel n'aurait pas violé les règles de compétence.

A.3.5. En tant que l'article 54 habilite les bourgmestres et les gouverneurs de province à exercer la surveillance de l'application du décret, le décret ne fait qu'appliquer, selon l'Exécutif régional wallon, l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le concluant fait également valoir que les mesures que les bourgmestres et les gouverneurs de province sont habilités à prendre en vertu de l'article 54 ne constituent pas des peines au sens de l'article 11 de la loi spéciale, mais des mesures de police administrative.

A.3.6. L'article 55 contient essentiellement, au dire de l'Exécutif régional wallon, des règles de procédure pénale. L'Exécutif déclare que si elles ne sont en principe pas compétentes pour édicter semblables règles dès lors qu'en vertu des articles 7 et 10 de la Constitution les poursuites et les visites domiciliaires ne peuvent avoir lieu que dans les cas prévus par la loi, les Régions peuvent toutefois recourir à l'article 10 de la loi spéciale.

Concernant l'article 55, § 1er, 1°, qui traite des visites domiciliaires, l'Exécutif rappelle que le Conseil d'Etat s'est toujours montré enclin à admettre l'intervention du législateur régional.

L'Exécutif régional wallon estime que dans la mesure où l'article 55, § 1er, 3°, permet la réquisition de la gendarmerie, il porte atteinte au principe de l'autonomie de l'Etat. Néanmoins, le concluant suppose que l'intention a uniquement été de prévoir la réquisition de la gendarmerie dans des cas d'urgence, particulièrement dignes d'intérêt : ce faisant, on aurait correctement appliqué l'article 10 de la loi spéciale.

A.3.7. En ce qui concerne l'article 56, qui érige en infraction certains manquements, l'Exécutif régional wallon confirme qu'il est conforme à l'article 11 de la loi spéciale.

A.3.8. Pour ce qui est de l'article 57, qui a trait à la récidive, l'Exécutif régional wallon fait valoir que la compétence attribuée par l'article 11 de la loi spéciale implique la faculté de prévoir des peines plus sévères en cas de récidive.

A.3.9. Le concluant déclare au sujet de la confiscation dont il est question à l'article 58 que si, en règle générale, elle est qualifiée de peine, elle peut aussi avoir pour but essentiel d'éviter que la chose qui en est l'objet continue d'être la source d'un danger. A ce titre, elle constituerait une mesure de sûreté dont l'instauration n'échappe pas au législateur régional.

Le concluant ajoute que l'article 58 soulève également la question de savoir si la disposition selon laquelle il peut y avoir confiscation même lorsque les objets visés n'appartiennent pas au contrevenant n'est pas contraire à l'article 42, 1^o, du Code pénal, qui n'autorise l'application de cette mesure qu'à l'égard du propriétaire condamné.

L'Exécutif régional wallon considère que bien qu'il y aurait effectivement contradiction s'il s'agissait d'une peine, à moins que l'article 10 de la loi spéciale soit appliqué, la confiscation peut aussi constituer une mesure de sûreté pour l'instauration de laquelle la Région est bel et bien compétente.

A.3.10. L'Exécutif régional wallon fait valoir que l'article 59, § 1er, aux termes duquel quiconque abandonne des déchets contrairement aux dispositions du décret est condamné par le tribunal à l'élimination de ceux-ci, n'institue pas une peine mais une mesure de réparation qui relève de la compétence régionale.

En ce qui concerne l'article 59, § 2, le concluant soutient que cette disposition concerne une demande de nature civile et ne déroge pas au droit commun contenu dans le Code d'instruction criminelle.

L'Exécutif régional wallon observe en outre qu'il est fait application ici du principe "pollueur - payeur", ce qui permet l'instauration d'un régime dérogatoire au droit commun de la responsabilité civile et indispensable à l'exercice des compétences régionales.

A.3.11. Pour ce qui est de l'article 60, le concluant déclare qu'il ne voit pas en quoi cette disposition violerait les règles répartitrices de compétences.

A.3.12. Par l'obligation qui est faite à certains établissements de procéder à la désignation d'une personne physique responsable de l'exécution des mesures prises en vertu du décret et des prescriptions de l'autorisation accordée, l'article 61 instaure, à l'estime du concluant, une imputabilité conventionnelle des faits érigés en infraction par le décret.

Suivant l'Exécutif régional wallon, cette disposition est à mettre en rapport avec l'article 100 du Code pénal et avec l'article 63 du décret, qui excepte l'application du chapitre VII du Livre Ier du Code pénal.

A.3.13. De même, l'article 62, qui règle la complicité, serait à mettre en rapport avec l'article 63 du décret et avec l'article 100 du Code pénal, d'où le concluant infère que les règles répartitrices de

compétences ont été observées.

A.3.14. Le concluant considère que dans la mesure où l'article 63 rend applicables les dispositions du Livre Ier du Code pénal, à l'exception du chapitre VII, mais y compris l'article 85, il a été agi en conformité avec l'article 100 du Code pénal.

L'Exécutif régional wallon fait observer qu'en rapport avec l'article 57 du décret, l'article 63 excepte également l'application du chapitre V du Livre Ier du Code pénal, relatif à la récidive.

Le concluant rappelle que le Conseil d'Etat a déjà admis l'instauration par le législateur régional d'un régime spécial de récidive plus sévère que celui de l'article 56 du Code pénal. Toutefois, le problème de savoir si le législateur régional peut, du même coup, excepter l'application du régime de droit commun de la récidive lui paraît, eu égard à un avis donné par le Conseil d'Etat, devoir appeler une réponse négative, dès lors qu'il convient d'appliquer cumulativement les deux régimes.

L'Exécutif régional wallon termine son exposé en déclarant que l'article 63 ne viole pas les règles répartitrices de compétences, sauf lorsqu'il excepte l'application du chapitre V du Livre Ier du Code pénal.

A.3.15. Dans le dispositif de ses conclusions, l'Exécutif régional wallon demande à la Cour de dire pour droit que les articles 5, 10, 13, 21 et 54 à 63 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets n'ont pas violé 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, sauf dans la mesure où l'article 63 excepte l'application du chapitre V du Livre Ier du Code pénal.

A.4.1. Le 22 décembre 1986, l'O.V.A.M. a introduit des conclusions par lesquelles elle met en doute la nécessité de poser une question préjudicielle et souligne qu'il serait souhaitable de pouvoir se prévaloir d'une théorie de l'acte clair qui impliquerait qu'une question préjudicielle ne doive pas être posée lorsque l'interprétation exacte des règles répartitrices de compétences est à ce point évidente qu'il ne peut raisonnablement subsister le moindre doute en la matière.

A.4.2. En outre, l'O.V.A.M. soutient que les parties défenderesses sur citation directe se sont basées sur une interprétation par trop restrictive de la notion d'"enlèvement et (de) traitement des déchets", interprétation qui ne concilie pas avec la signification qui a été donnée aux termes précités lors des travaux préparatoires de la loi spéciale.

A l'appui de son point de vue, l'O.V.A.M. cite de manière intégrale l'argumentation que l'Exécutif flamand a développée dans son mémoire relativement à l'article 5 du décret.

La concluante déclare qu'en ce qui concerne les autres articles litigieux du décret, il aurait également été démontré de manière péremptoire par l'Exécutif flamand qu'il ne peut être question d'un quelconque excès de compétence.

A.4.3. L'O.V.A.M. termine ses conclusions en demandant à la Cour de dire pour droit que les articles 5, 10, 13, 21, 54, 55 et 56 à 63 inclus du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets n'impliquent aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

A.4.4. Dans ses conclusions du 12 février 1987, l'O.V.A.M. poursuit son exposé relatif à la

nécessité d'une théorie de l'acte clair.

Dans le dispositif de ces conclusions, il est formellement demandé de déclarer la question préjudicielle irrecevable.

A.5. Dans ses conclusions introduites le 9 février 1987, l'Exécutif flamand réplique aux observations de l'Exécutif régional wallon relativement aux articles 55 et 63 du décret.

A.5.1. Le concluant n'est pas d'accord avec l'Exécutif régional wallon lorsque celui-ci soutient que les Régions n'auraient pas la moindre compétence à l'égard de la gendarmerie et que la disposition de l'article 55, § 1er, 3^o, du décret, qui autorise la réquisition de la gendarmerie, aurait été prise en application de l'article 10 de la loi spéciale.

L'Exécutif flamand fait valoir que le pouvoir d'adopter l'article 55, §1er, 3^o, se trouve inscrit dans les compétences en matière d'environnement qui ont été attribuées aux Régions par l'article 6, §1er, II, de la loi spéciale et qu'il n'est pas nécessaire de recourir à l'article 10 de la loi spéciale pour l'adoption d'une disposition permettant la réquisition de la force publique, cette dernière étant tenue de prêter son concours à la recherche et à la répression d'infractions tant aux normes régionales et communautaires qu'aux normes nationales.

Le concluant fait également observer que la disposition litigieuse a été insérée dans le décret sur l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui n'avait pas davantage invoqué l'article 10 de la loi spéciale.

A.5.2. Pour ce qui est de la thèse de l'Exécutif régional wallon selon laquelle l'article 63 du décret implique un excès de compétence dans la mesure où il excepte l'application du chapitre V du Livre 1er du Code pénal, l'Exécutif flamand objecte que lorsqu'ils instituent un régime propre en matière de récidive les législateurs décretsaux doivent formellement exclure l'application dudit chapitre V du Livre Ier du Code pénal : c'est ce que le législateur régional flamand a fait à l'article 57 et à l'article 63 du décret. L'application cumulative du régime propre et du régime de droit commun en matière de récidive, à laquelle l'Exécutif régional wallon fait allusion, ne pourrait intervenir, au dire du concluant, qu'en l'absence d'une exclusion formelle de l'application du chapitre V du Livre Ier du Code pénal.

A.6. Le 10 février 1987, la S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA et Eddy DE SMET ont introduit des conclusions conjointes.

A.6.1. Les concluants y contestent la régularité sur le plan des compétences du décret du 2 juillet 1981 tel qu'il est interprété par l'Exécutif flamand et par l'O.V.A.M., étant donné que cette interprétation équivaut à instaurer une responsabilité sans faute et une expropriation de fait.

A.6.2. Le décret serait également entaché d'un excès de compétence en ce qu'il délègue à l'Exécutif certaines compétences qui, selon les concluants, appartiennent uniquement au Conseil.

A.6.3. Enfin, les concluants soutiennent que les règles répartitrices de compétences doivent être interprétées en relation avec les droits fondamentaux tels qu'ils sont notamment établis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. A leur estime, il y aurait violation de l'article 7, § 1er et de l'article 6, § 2, de cette Convention ainsi que de l'article 1er du premier protocole de ladite Convention.

A.7. Dans leurs conclusions respectives introduites les 16 et 19 février 1987, Guy BRUWIÈRE et Georges GOSSÉLIN soutiennent qu'en matière de protection de l'environnement, les Régions disposent d'une compétence résiduaire provisoire parallèlement aux législateurs national et supranational dont émanent les normes générales et sectorielles.

A.7.1. Les concluants estiment que les déchets ne sont pas polluants par nature et que les Régions ne puisent pas leur compétence en cette matière dans le 1^o de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale mais bien dans le 2^o du même article, qui traite de l'enlèvement et du traitement des déchets.

Les deux parties affirment que le texte de cette disposition est clair et ne laisse pas la moindre place à une interprétation extensive destinée à justifier la politique globale en matière de déchets instaurée par le décret.

Cette extension unilatérale de compétence ne pourrait se justifier que par le biais d'un recours à l'article 10 de la loi spéciale, lequel article n'a pas été évoqué par le Conseil flamand.

A.7.2. La partie BRUWIÈRE ajoute que les Régions ne sont pas compétentes, en tout état de cause, pour instaurer une responsabilité à risques quasi-illimitée des propriétaires fonciers ou pour édicter des dispositions contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.7.3. Dans le dispositif de leurs conclusions respectives, les parties BRUWIÈRE et GOSSÉLIN demandent à la Cour de dire pour droit que les articles 5, 10, 13, 21, 54, 55 et 56 à 63 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets impliquent une violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

B.1. Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

Par conclusions du 12 février 1987, l'O.V.A.M. demande à la Cour de déclarer irrecevable la question posée par le tribunal de première instance d'Anvers, au motif que l'interprétation exacte des règles de compétence serait tellement évidente en l'espèce qu'il ne peut raisonnablement y avoir de place pour le doute à cet égard et que "l'obligation de poser une question préjudicielle doit être réputée ne pas exister dans les cas qui ne posent manifestement aucun problème d'interprétation".

C'est au juge de renvoi qu'il appartient, en application de l'article 15, § 2, de la loi organique du 28 juin 1983, d'apprécier si une des exceptions à l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage prévues à l'alinéa 2 de cette disposition est remplie et s'il est dès lors dispensé de saisir la Cour. Rien ne l'empêche en toute hypothèse de poser les questions visées à l'article 15, § 1er, de la loi organique.

Par ailleurs, devant la Cour, les parties n'ont ni la possibilité de modifier les termes de cette saisine ni la possibilité de rendre cette saisine inopérante.

L'exception d'irrecevabilité est dès lors rejetée.

B.2. Quant à la délégation de compétence à l'Exécutif

Les parties S.A. IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA et DE SMET font valoir qu'il ressort des articles 8, 9, 11, 12, § 3, 13, § 2, 14, 15, 22, alinéa 2, 23, § 3, 26, § 2, 29, 34, § 1er, alinéa 2, 35, dernier alinéa, 36, § 1er, 38, § 1er, b) , 40, § 1er, dernier alinéa, 41, 1er alinéa, 42, 43, 44, § 1er, b), 45, 46, 47, § 1er, b) , 48, 52, § 2, que le décret n'est "pas réellement un décret normatif" en ce qu'il prévoit de très larges délégations à l'Exécutif, ce qui constitue un excès de compétence.

Il convient tout d'abord de faire observer que les dispositions citées ne sont pas celles visées à la question préjudicielle posée, à l'exception de l'article 13, § 2. La Cour ne se prononce donc sur l'excès de compétence invoqué qu'à propos de cette disposition.

Ensuite, en disposant que "l'Exécutif flamand peut confier d'autres tâches à la Société des déchets dans le cadre du présent décret", l'article 13, § 2, du décret n'est pas en soi entaché d'une violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

B.3. Quant à la compétence de la Région en matière de déchets

B.3.1. La Cour n'est appelée à se prononcer sur les excès de compétences éventuels qu'à propos des dispositions expressément visées à la question préjudicielle.

Les dispositions soumises à la Cour sont, tout d'abord, les articles 5, 10, 13 et 21 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets.

B.3.2. L'article 6, § 1er, II, 2°, 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 :

...

2° L'enlèvement et le traitement des déchets; ...".

Il résulte des 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.

B.3.3. L'article 5 du décret du 2 juillet 1981 dispose qu'il est interdit d'abandonner des déchets.

Cette disposition est la condition préalable nécessaire à toute politique de déchets.

Elle relève de la compétence régionale en matière de déchets et ne viole donc pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de

l'Etat, des Communautés ou des Régions, pour autant que les déchets visés par la disposition précitée, et qui sont définis aux articles 3 et 4 du décret -articles qui ne sont pas soumis au contrôle de la Cour en l'espèce- soient compris dans la compétence de la Région.

B.3.4. L'article 10 du décret dispose que :

"L'élimination des déchets sera organisée de manière à promouvoir la réutilisation, la récupération et le recyclage des déchets, sans présenter de danger pour la santé de l'homme ou pour l'environnement."

Il résulte de ce qui précède -sous B.3.2.- que cette disposition ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés ou des Régions.

B.3.5. L'article 13 du décret du 2 juillet 1981 fixe les attributions de l'O.V.A.M., dont la création est prévue par l'article 12.

Compétente pour régler la matière, la Région peut, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, créer et organiser un établissement. Elle peut également fixer les attributions de cet établissement. L'article 13 du décret ne viole donc pas en soi les règles déterminant les compétences.

Toutefois, il échet de relever que cet article, en plusieurs de ces dispositions (§ 1er, 1, 2, 3, 4, 5, 9 et 10), renvoie à d'autres articles du décret qui ne sont pas soumis au contrôle de la Cour. Cet article n'est dès lors conforme aux règles déterminant les compétences que pour autant que ces dispositions le soient également.

Ensuite, l'article 13, § 1er, 7, donne à l'O.V.A.M. la mission d'acquérir, de traiter, de stocker et d'éliminer les déchets toxiques, sans préjudice des dispositions de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et de ses arrêtés d'exécution, et lui confie aussi les tâches administratives et de contrôle au niveau régional qui résultent de cette loi.

Par cet article 13, § 1er, 7, du décret, la Région n'a cependant pas entendu régler cette matière mais seulement donner à l'O.V.A.M. la mission d'acquérir, de traiter, de stocker et d'éliminer les déchets toxiques, ainsi que les tâches administratives et de contrôle au niveau régional qui résultent de la loi précitée de 1974. Pour le surplus, elle a estimé que la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et ses arrêtés d'exécution demeureraient d'application.

Ainsi, l'article 13, § 1er, 7, ne viole pas les règles déterminant les compétences.

B.3.6. L'article 21 du décret du 2 juillet 1981 instaure la possibilité, pour l'O.V.A.M. de concevoir, bâtir et exploiter des installations d'élimination. En outre, il dispose que la société des déchets peut, le cas échéant, éliminer d'office des déchets industriels aux frais de l'entreprise qui n'a pas rempli ses obligations en la matière.

En réglant des modalités de fonctionnement de l'O.V.A.M., d'une part, et en instaurant dans un décret la possibilité de prendre des mesures préventives de police destinées à éviter qu'un dommage ne se produise ou ne se poursuive, d'autre part, la Région reste dans les limites de sa compétence.

B.3.7. Toutefois, il échet de relever que l'exercice des compétences visées aux articles précités du décret ne peut pas 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 respectivement au 1° et 3° de l'article 6, § 1er, II. Les articles du décret du 2 juillet 1981 présentement soumis à l'appréciation de la Cour n'empêchent pas le respect de ces normes nationales et ne sont donc pas entachés de violation des règles de compétence visées.

B.4. Quant aux matières réservées à la loi par la Constitution

Les articles 3ter, 59 bis, et 107quater de la Constitution et les articles 4 à 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ont conféré au législateur décrétoi le pouvoir de régler par décret un certain nombre de matières. L'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose cependant que "le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi".

Il en résulte que, sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution.

La possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi.

B.5. Quant à la compétence en matière pénale

L'article 7 de la Constitution réserve au législateur national le soin de déterminer les cas dans lesquels une poursuite peut avoir lieu et de régler la forme de cette poursuite. L'article 9 de la Constitution dispose par ailleurs que "nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu d'une loi".

Les Communautés et les Régions ne peuvent donc intervenir dans ces matières réservées que moyennant l'habilitation précisée ci-avant sub B.4.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août constitue une telle habilitation : il donne au législateur décrétoi la possibilité de déterminer des cas dans lesquels une poursuite peut avoir lieu et d'établir des peines, dans les limites qu'il fixe. Il ne donne pas cependant à ce législateur la possibilité de régler la forme de la poursuite.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

"Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au livre Ier du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code."

L'article 11 ne permet cependant pas au législateur décrétoi de déroger aux dispositions du Livre Ier du Code pénal. Les Communautés et les Régions ne peuvent dès lors recourir à l'article 100 du Code pénal, même si cette disposition est intégrée dans le Livre Ier dudit Code. Le législateur spécial a voulu que les règles contenues dans le Livre Ier restent uniformes et que les Communautés et les Régions n'y dérogent pas.

Il a dès lors précisé expressément que l'ensemble des matières comprises dans le Livre Ier du Code pénal ressort de la compétence du législateur national. Il n'appartient pas au législateur décréteur de régler ces matières.

B.6. Quant à l'article 54 du décret

L'article 54 dispose :

"Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par l'Exécutif flamand surveillent l'exécution de ce décret et de ses arrêtés d'exécution.

Le gouverneur de la province ou le bourgmestre de la commune où se trouvent des déchets abandonnés en infraction aux dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution peuvent en ordonner l'élimination et prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet."

Cet article confie à des fonctionnaires régionaux une mission de surveillance. Le législateur régional est incontestablement compétent pour confier des missions à des fonctionnaires qui relèvent de la Région. Il est compétent pour confier à ces fonctionnaires des missions de surveillance dans la mesure où il ne règle pas la forme de la poursuite. En effet, aux termes de l'article 7 de la Constitution, "nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit".

Seul le législateur national peut régler la forme de la poursuite.

Par ailleurs, l'article 54 du décret habilite le gouverneur de la province ou le bourgmestre de la commune à prendre des mesures d'élimination de déchets. L'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles accorde aux Communautés et aux Régions la possibilité de charger les autorités provinciales et communales de l'exécution des décrets.

C'est donc valablement que ces autorités ont été chargées de ces missions.

B.7. Quant à l'article 55 du décret

L'article 55 dispose :

"§ 1er. Le gouverneur de la province, le bourgmestre et les fonctionnaires visés à l'article 54, peuvent dans l'exercice de leur mission :

1. pénétrer librement, à toute heure du jour et de la nuit, sans avertissement préalable, dans tous les établissements, partie d'établissements, locaux ou ateliers où des déchets sont entreposés ou éliminés; toutefois, ils ne peuvent pénétrer dans les locaux habités qu'entre 5 h et 21 h et sous réserve de l'autorisation du juge au tribunal de police;

2. procéder à tous examens, contrôles et enquêtes et recueillir tous renseignements jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions du décret et des règlements sont effectivement observées et notamment,

a) interroger toute personne sur des faits qu'il est utile de connaître pour l'exercice de la surveillance

- b) se faire produire, sans déplacement, tous livres et documents prescrits par le présent décret et ses arrêtés d'exécution, en prendre des copies ou des extraits et les saisir contre récépissé;
- c) prendre connaissance de tous livres et documents qu'ils jugent nécessaires à l'accomplissement de leur mission;
- d) prélever gratuitement des échantillons afin de déterminer la composition des déchets, exiger le cas échéant des détenteurs desdites choses les emballages nécessaires pour le transport et la conservation des échantillons; l'Exécutif flamand détermine le mode et les conditions de la prise d'échantillons;

3. dans l'exercice de leur mission, requérir l'assistance de la police communale ou de la gendarmerie.

§ 2. Les fonctionnaires visés à l'article 54 ont le droit, en cas d'infraction, de dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire.

Une copie du procès-verbal doit, à peine de nullité, être notifiée au contrevenant dans les quatorze jours de la constatation de l'infraction."

B.7.a. Dans la mesure où les lieux visés à l'article 55bis, § 1er, 1, constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution, cet article 55, § 1er, 1, du décret est entaché d'un vice de compétence. L'article 10 de la Constitution dispose en effet : "Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit".

Aux termes de cet article, c'est donc au législateur national et à lui seul que revient la compétence de régler les cas où des visites domiciliaires -au sens de l'article 10 de la Constitution- peuvent être ordonnées et la forme selon laquelle elles peuvent être réalisées.

B.7.b. L'article 55, § 1er, 2, du décret dispose que le gouverneur de la province, le bourgmestre et les fonctionnaires visés à l'article 54 peuvent, dans l'exercice de leur mission c'est-à-dire la surveillance de l'exécution du décret et de ses arrêtés d'exécution -, procéder à tous examens, contrôles et enquêtes et recueillir tous renseignements jugés nécessaires. L'article 55, § 1er, 2, contient une énumération non limitative de mesures qui peuvent être prises par les fonctionnaires visés.

Ces mesures ne vont pas au-delà de l'exercice d'un simple contrôle et de la conservation de pièces prescrites par le présent décret et ses arrêtés d'exécution. Le législateur décrétoal est compétent pour instituer, relativement à une matière qui lui a été confiée, de telles mesures de contrôle et de garde. Ce faisant, le législateur décrétoal ne règle pas une matière réservée par la Constitution au législateur national.

B.7.c. Le législateur décrétoal, en prévoyant la saisie visée à l'article 55, § 1er, 2, b), in fine, du décret, n'a pas entendu habiliter les personnes précitées à prendre la mesure de contrainte que seul le juge d'instruction peut en principe ordonner dans le cadre d'une instruction judiciaire.

B.7.d. Les autres dispositions de l'article 55, § 1er, 2, sont conformes aux déterminations de compétences.

B.7.e. L'article 55, § 1er, 3, trouve son fondement dans l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose que les Communautés et les Régions peuvent charger des autorités administratives de l'exécution de leur décret.

B.7.f. L'article 55, § 2, autorise les fonctionnaires "visés à l'article 54", à "dresser des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire".

Le législateur régional, qui est compétent pour confier à des fonctionnaires relevant de la Région des missions de surveillance des normes régionales, est également compétent pour déterminer la manière dont ces fonctionnaires sont tenus de rapporter leurs constatations.

Il en va autrement du règlement de la valeur probante de ces procès-verbaux. Ce règlement intéresse la charge de la preuve en matière pénale et fait partie de la détermination des formes de la poursuite, matière que l'article 7 de la Constitution a réservée au législateur national et qui échappe à la sphère d'application de l'article 11 de la loi spéciale.

L'article 55, § 2, du décret viole donc les règles déterminant les compétences dans la mesure où il règle la valeur probante des procès-verbaux établis par les fonctionnaires désignés par l'Exécutif flamand.

B.8. Quant à l'article 56 du décret

L'article 56 dispose :

"Est puni d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 100 à 100.000 Fr. ou d'une de ces peines seulement :

1. quiconque contrevient aux dispositions du présent décret ou aux prescriptions de l'autorisation accordée.
2. quiconque entrave la surveillance organisée par le présent décret."

En établissant une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 100 à 100.000 francs (ou une des ces peines seulement), le législateur décrétole est resté dans les limites tracées par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En disposant qu'est puni "quiconque contrevient aux dispositions du présent décret ou aux prescriptions de l'autorisation accordée", le législateur décrétole s'exprime en termes généraux incluant, sans discrimination, toutes les dispositions du décret et toute prescription d'une autorisation accordée. Or la saisine de la Cour est limitée à certains articles du décret, articles limitativement énumérés dans la question préjudicielle; il faut donc considérer que cette disposition de l'article 56 du décret n'est conforme aux règles déterminant les compétences que dans la mesure où toutes les dispositions qu'elle vise - y compris celles qui ne sont pas présentement soumises au contrôle de la Cour - y sont elles-mêmes conformes.

B.9. Quant à l'article 57 du décret

L'article 57 dispose :

"En cas de récidive dans les trois ans qui suivent une condamnation, la peine peut être portée au double du maximum."

Cet article viole la règle déterminant les compétences résultant de l'article 11 de la loi spéciale puisqu'il règle la récidive, une matière reprise dans le Livre premier du Code pénal (articles 54 et suivants) qui ressortit à la compétence du législateur national.

B.10. Quant à l'article 58 du décret

L'article 58 dispose :

"Les déchets, l'emballage, les outils et les moyens de transport qui ont servi à commettre l'infraction peuvent être saisis ("verbeurd verklaard"; lire : confisqués) même s'ils n'appartiennent pas au contrevenant".

Il y a lieu d'opérer une distinction suivant que la confiscation porte sur les outils ou les moyens de transport, d'une part, ou sur les déchets et leur emballage, d'autre part. En tant qu'il autorise la confiscation d'outils et de moyens de transport, même lorsqu'ils n'appartiennent pas au condamné, le décret crée une confiscation autre que celle qui est réglée dans le Livre Ier du Code pénal. Seul le législateur national est compétent pour régler les cas et les conditions dans lesquels la confiscation peut être prononcée à titre de peine. En faisant un ajout aux articles 42 et 43 du Code pénal, l'article 58 du décret viole dans cette mesure les règles déterminant les compétences.

Le législateur décrétole est cependant compétent pour disposer que les déchets et leur emballage peuvent être confisqués, même s'ils n'appartiennent pas au contrevenant. Lorsque cette confiscation a pour but de retirer de la circulation des objets dangereux ou nocifs et revêt donc uniquement le caractère d'une mesure de sûreté.

B.11. Quant à l'article 59 du décret

L'article 59 dispose :

"§ 1er. Quiconque abandonne des déchets contrairement aux dispositions du présent décret, est condamné par le tribunal, à l'élimination de ceux-ci dans un délai qu'il fixe.

§ 2. Sans préjudice des dispositions du § 1er, le condamné peut être tenu au paiement des frais de l'élimination par la commune ou par la Société des déchets."

En disposant que le juge condamne celui qui a abandonné des déchets à éliminer ceux-ci dans un délai qu'il fixe, le législateur décrétole règle les restitutions dans leur acception large; bien qu'elle ait un caractère civil, la restitution est liée à l'ordre public et est par certains aspects un accessoire indivisiblement lié à la sanction pénale; en effet, elle est le prolongement de celle-ci puisqu'elle tend -au delà de la condamnation pénale- à empêcher que subsiste une situation perpétuant l'infraction.

Dès lors, l'article 59, § 1er, est conforme à l'habilitation donnée au législateur décrétole par l'article 11 de la loi spéciale : le droit d'ériger en infraction les manquements aux décrets et d'établir des peines concernant les manquements implique celui d'imposer l'élimination de l'objet de l'infraction.

En disposant en son paragraphe 2 que "le condamné" peut être tenu de rembourser à la commune ou à l'O.V.A.M. les frais de l'élimination des déchets que l'une ou l'autre a dû supporter sur base de plusieurs articles du décret, le législateur décrétoal a légitimement estimé que ces mesures étaient indispensables à la réalisation de l'un des objectifs du décret.

L'article 59 est donc conforme à l'attribution de compétence.

B.12. Quant à l'article 60 du décret

L'article 60 dispose que :

"L'employeur est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés ou mandataires ainsi qu'au paiement des frais de justice."

Dans la mesure où l'article 60 du décret dispose que l'exécution d'une des peines prévues à l'article 56 du susdit décret -le paiement des amendes- peut être réalisée à l'encontre d'une autre personne que celle qui a été condamnée, l'article 60 déroge aux règles établies par le Livre premier du Code pénal; il viole ainsi les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

B.13. Quant à l'article 61 du décret

L'article 61 dispose :

"Les établissements soumis à autorisation en application des dispositions prises par ou en vertu de ce décret sont tenus de désigner la personne physique responsable de l'exécution des mesures prises en vertu du présent décret et des prescriptions de l'autorisation accordée."

A l'instar de l'article 20 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, la disposition de l'article 61 du décret impose aux entreprises soumises à autorisation l'obligation de désigner une personne qui soit responsable des opérations d'enlèvement et d'élimination des déchets.

Bien qu'il figure parmi les dispositions pénales du décret, l'article 61 n'institue pas par lui-même une responsabilité pénale et n'excède pas les compétences du législateur décrétoal.

B.14. Quant à l'article 62 du décret

L'article 62 dispose :

"Est considérée comme complice d'une infraction à une disposition fixée par ou en vertu de ce décret ou à une disposition de l'autorisation accordée, toute personne habilitée à donner des ordres ou des instructions au contrevenant, sauf s'il est établi qu'elle n'a pas pu empêcher l'infraction."

Cet article établit une présomption de complicité. La complicité est une matière qui est de la compétence du législateur national. Ainsi, cet article viole les règles déterminant les compétences.

B.15. Quant à l'article 63 du décret

L'article 63 dispose :

"Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal, excepté les chapitres V et VII, mais y compris l'article 85, sont applicables aux délits prévus par le présent décret."

Cet article règle la mesure dans laquelle les dispositions du Livre premier du Code pénal sont applicables au présent décret. Il n'appartient pas au législateur décréteur de prendre ces dispositions, que ce soit en dérogeant ou en les confirmant ou encore en les déclarant applicables ou non.

Ces dispositions ne ressortissant en effet pas à la compétence du législateur décréteur : comme les autres dispositions, les chapitres V et VII du Livre Ier du Code pénal, tout comme l'article 85 de celui-ci s'imposent au législateur décréteur.

L'article 63 viole donc les règles déterminant les compétences.

B.16. En ce qui concerne la "violation du droit de propriété"

Les parties S.A.IMMOBILIENKANTOOR ESPANA BELGA, DE SMET et BRUWIERE soutiennent que le décret institue à l'égard de tous les propriétaires fonciers une responsabilité sans faute, les exposant à une condamnation au paiement des frais d'enlèvement de déchets abandonnés par des tiers. Elles estiment que cette responsabilité sans faute équivaut à une expropriation de fait ou qu'à tout le moins elle affecte le droit de propriété dans une mesure telle que même un recours à l'article 10 de la loi spéciale ne peut la justifier.

La Cour constate que le décret lui-même vise uniquement l'exploitant et n'organise nullement une forme quelconque d'expropriation. L'excès de compétence invoqué est dès lors sans fondement.

B.17. En ce qui concerne la violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

B.17.1. Dans leurs conclusions du 10 février 1987, les parties citées devant le juge de renvoi soutiennent que la Cour doit examiner la conformité des dispositions décrétales par rapport aux droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et qu'en l'espèce, d'une part les articles 5, 56 et 59 du décret seraient contraires à l'article 7, § 1er, de la Convention et à l'article 1er du premier Protocole additionnel dans la mesure où ces articles seraient applicables au propriétaire d'un bien immobilier du seul fait qu'il soit propriétaire d'un tel bien, et d'autre part, que l'article 62 du décret serait contraire à l'article 6, § 2, de la Convention.

B.17.2. Les dispositions des articles 5, 56 et 59 du décret ne concernent pas le propriétaire d'un bien immobilier sur lequel les déchets se trouvent du seul fait qu'il soit propriétaire de ce bien immobilier.

Les reproches des parties citées directement devant le juge de renvoi ne peuvent dès lors concerner les articles 5, 56 et 59 du décret en tant que tels.

B.17.3. La Cour ayant établi que l'article 62 du décret viole les règles déterminant les compétences, il est sans intérêt d'examiner si cette disposition violerait l'article 6, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.17.4. En l'espèce, la Cour n'est pas appelée à répondre à la question de savoir si, en matière de questions préjudicielles, elle est compétente pour apprécier, directement ou indirectement, la conformité de dispositions décrétales à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En effet, en l'espèce les arguments des parties invoquant la violation de la Convention doivent être écartés, soit parce qu'à propos du droit de propriété ils ne concernent pas les dispositions du décret et échappent de ce fait à la compétence de la Cour, soit parce qu'au sujet de la présomption d'innocence ils ont été examinés par rapport à des normes de droit interne de portée identique dont la Cour est expressément chargée d'assurer le respect.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

rejette l'exception d'irrecevabilité de la question préjudicielle;

dit pour droit :

1. L'article 5 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets) ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
2. L'article 10 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
3. L'article 13 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
4. L'article 21 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
5. L'article 54 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
6. L'article 55, § 1er, 1, du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la mesure où les lieux visés à cet article constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution.
7. L'article 55, § 1er, 2, a, c et d, du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

8. Ne contenant pas une habilitation d'agir par la contrainte, l'article 55, § 1er, 2, b, du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

9. L'article 55, § 1er, 3, du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

10. Dans la mesure où il règle la valeur probante des procès-verbaux dressés par les fonctionnaires visés à l'article 54, l'article 55, § 2, du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

11. L'article 56 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

12. L'article 57 du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

13. Quand il règle la confiscation d'outils ou de moyens de transport, l'article 58 du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions; quand il règle la confiscation des déchets ou d'emballages, il n'excède pas la compétence du législateur décrétoal lorsque cette confiscation est une mesure de sûreté.

14. L'article 59 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

15. L'article 60 du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, dans la seule mesure où il désigne une personne autre que le condamné comme "civilement responsable du paiement des amendes".

16. L'article 61 du décret précité ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

17. L'article 62 du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

18. L'article 63 du décret précité viole les règles qui sont 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 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 23 décembre 1987.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA