

Numéro du rôle : 52
Arrêt n° 50 du 17 mars 1988

En cause : la question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance de Bruges (14ème chambre siégeant en matière correctionnelle), par jugement du 2 mars 1987, en cause du Ministère public contre Roger ALLEENE et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges K. BLANCKAERT, H. BOEL, F. DEBAEDTS, M. MELCHIOR
et J. WATHELET,
assistée du greffier L. POTOMS,
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

1. Par citation du 17 juin 1985, Messieurs Willem CONTENT, Roger ALLEENE, Roger de LANGHE et Willy BOGAERT, ainsi que la ville de Blankenberge en la personne de son collègue des bourgmestre et échevins sont cités par le Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruges à comparaître devant le tribunal correctionnel de Bruges. D'après la citation, le premier, le deuxième, le troisième et le quatrième cité sont inculpés, soit comme auteur de l'infraction, soit comme complice en tant que personne compétente pour donner des ordres ou des instructions au contrevenant et dont il n'est pas établi qu'elle n'a pas pu empêcher l'infraction, d'avoir enfreint (A) les articles 3, 5 et 56 du décret précité ainsi que plusieurs de ses arrêtés d'exécution, en ayant de manière répétée, du 15 mai 1983 à la date de la citation, abandonné des déchets, (B) les articles 68 et 56, 1°, du décret précité et l'arrêté de l'Exécutif flamand du 21 avril 1982, en ayant omis d'introduire en tant que personne soumise à autorisation pour l'élimination des déchets une demande d'autorisation dans l'année suivant l'entrée en vigueur spécialement des articles 25, 26, 27, 67 et 68 du décret précité et (C) les articles 25 et 56, 1°, du décret précité en ayant créé, organisé, étendu ou maintenu en activité, du 15 mai 1983 jusqu'à la date de la citation, un établissement dans lequel des déchets sont éliminés.

La ville de Blankenberge a été citée en tant qu'employeur civilement responsable pour s'entendre condamner au paiement des amendes et des frais de justice auxquels les premier, deuxième, troisième et quatrième cités, leurs employés ou mandataires, ont été condamnés, ainsi qu'à l'élimination des déchets abandonnés en contravention aux dispositions du décret, dans un délai à fixer par le tribunal.

2. Par jugement du 22 décembre 1986, la 14ème chambre du tribunal de première instance de Bruges siégeant en matière correctionnelle ordonne, conformément à l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, de suspendre les poursuites à charge du premier cité, Willem CONTENT, eu égard à l'immunité parlementaire dont il bénéficie en tant que sénateur et ajourne l'affaire sine die en ce qui le concerne.

3. Par jugement du 2 mars 1987, la 14ème chambre du tribunal de première instance de Bruges

décide de soumettre à la Cour une question préjudicielle. Le tribunal relève que toutes les préventions retenues dans la citation par le Ministère public sont fondées sur le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets. Les cités objectent qu'en raison de la question préjudicielle posée à la Cour d'arbitrage par le tribunal correctionnel d'Anvers le 27 juin 1986 au sujet d'un éventuel excès de compétence du Conseil flamand, le tribunal doit soit suspendre l'instruction de l'affaire, soit poser lui-même une question préjudicielle à la Cour.

En l'espèce, les inculpés soutiennent que conformément à l'article 107quater de la Constitution, les organes régionaux ne se sont vu attribuer par l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale que la seule compétence en matière d'enlèvement et de traitement des déchets. Il convient dès lors en tout état de cause de poser à la Cour d'arbitrage la question de savoir si le Conseil flamand, dans les articles 3, 5, 10, 13, 21, 25, 54 à 63 inclus du décrets, n'a pas outrepassé ses compétences. Aucune loi ne permet ou ne prescrit de suspendre la procédure du fait qu'une autre juridiction a posé une question préjudicielle concernant l'ensemble ou une partie de la même législation applicable dans une autre affaire.

En revanche, le tribunal est tenu, en vertu de l'article 15, § 2, alinéa 1er, de la loi organique du 28 juin 1983, de poser une question préjudicielle à la Cour étant donné qu'une telle question est soulevée par les parties. L'article 15, § 2, alinéa 2, a, de cette loi dispose que le juge n'est pas tenu de consulter à nouveau la Cour d'arbitrage lorsque cette Cour a déjà statué sur une question ou un recours ayant le même objet. La question préjudicielle posée par le tribunal correctionnel d'Anvers par jugement du 27 juin 1986 ne répond nullement à cette condition.

Lors du jugement d'un litige basé sur une disposition dont la Cour d'arbitrage a décidé qu'elle est entachée de nullité pour cause d'excès de compétence, il ne peut pas être tenu compte de cette disposition.

Abstraction faite de l'article 10 du décret, qui n'a aucun rapport avec les préventions concernées et qui n'est d'ailleurs invoqué par aucune des parties, il y a lieu de constater dès lors que la réponse à la question préjudicielle telle qu'elle est formulée par les parties citées est nécessaire pour statuer. Le tribunal estime que la même question préjudicielle doit être posée d'office au sujet des articles 67 et 68 du décret qui sont mentionnés dans la citation introductive d'instance et que les arrêtés de l'Exécutif flamand ne peuvent pas faire l'objet d'une question préjudicielle. Par ces motifs, le tribunal décide de poser la question préjudicielle suivante :

"Le Conseil flamand n'a-t-il pas, dans les articles 3, 5, 13, 21, 25, 54 à 63 inclus, 67 et 68 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, outrepassé ses compétences qui lui ont été attribuées en vertu de l'article 107quater de la Constitution et de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes Institutionnelles ?"

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 6 mars 1987.

Par ordonnance du 9 mars 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi organique du 28 juin 1983.

L'avis prescrit par l'article 58 de cette loi organique a été publié au Moniteur belge du 18 mars

1987.

En application des articles 60 et 113 de la loi organique, les notifications de la décision de renvoi ont été faites par lettres recommandées à la poste le 18 mars 1987 et remises aux destinataires le 19 mars 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 14 avril 1987.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 16 avril 1987.

Par ordonnance du 25 juin 1987 la Cour a prorogé jusqu'au 6 mars 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 janvier 1988, la Cour :

- a décidé que la question préjudicielle posée par le Tribunal correctionnel de Bruges doit se lire ainsi "Les articles 3, 5, 13, 21, 25, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67 et 68 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets violent-ils 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 ?";
- a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 10 février 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 15 janvier 1988 et remises aux destinataires les 18 et 19 janvier 1988.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 27 janvier 1988.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 10 février 1988.

A l'audience du 10 février 1988 :

- ont comparu :

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

Me J.M. RAXHON, avocat du barreau de Verviers, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 13-14 à 1040 Bruxelles;

- les juges H. BOEL et J. WATHELET ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 2 mars 1988, la Cour a prorogé jusqu'au 6 septembre 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

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 mémoire de l'Exécutif flamand comporte une introduction générale et une discussion article par article des dispositions du décret qui sont en cause.

A.1.1. L'Exécutif flamand fait tout d'abord observer que dans son avis sur le projet de décret, le Conseil d'Etat avait estimé que le législateur régional flamand était en principe compétent pour édicter les dispositions prévues par le décret, exception faite pour quelques articles au sujet desquels il avait estimé devoir formuler des réserves, articles qui furent dès lors adaptés ou écartés du projet. Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs proposé lui-même sur base des observations qu'il venait de formuler un nouveau texte pour le projet de décret.

L'Exécutif fait ensuite observer que l'attribution de compétence "l'enlèvement et le traitement des déchets" (article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale) fait partie d'un bloc de compétences intitulé "en ce qui concerne l'environnement" et qui comprend également "la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles" et "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail". Il s'ensuit que l'article 107quater de la Constitution, combiné avec l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale, a transféré l'ensemble de la politique de l'environnement, en ce compris tous les aspects de cette politique qui sont déterminants pour la qualité et la protection de l'environnement. D'autres aspects de la politique de l'environnement ont été confiés de manière plus spécifique encore à la compétence des Régions, et ce dans le cadre de l'aménagement du territoire, de la conservation de la nature, du logement et de la politique de l'eau. Ainsi qu'il ressort d'un avis du Conseil d'Etat, des règles peuvent également être établies dans ce cadre qui sont partiellement axées sur la protection de la santé de la population sans que l'on puisse dire qu'il y a empiétement sur un domaine réservé aux Communautés en vertu de l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale. Le contenu normatif du décret ne doit dès lors pas être rangé exclusivement sous la notion de l'article 6, § 1er, 11, 2°, de la loi spéciale, mais doit être examiné à la lumière de cette attribution de compétences plus large qui doit être considérée comme un tout. De même, le fait qu'auparavant le titre Ier du R.G.P.T. contenait déjà des dispositions relatives à l'enlèvement et au traitement des déchets démontre que les différentes subdivisions de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale sont indissolublement liées. Le législateur régional flamand pouvait en outre recourir à d'autres dispositions de la loi spéciale pour édicter la réglementation portée par le décret, à savoir les articles 8, 9, 11 et subsidiairement l'article 10 de la loi précitée.

L'Exécutif flamand estime que le pouvoir juridictionnel de la Cour d'arbitrage est limité aux dispositions décrétales désignées dans la question préjudicielle, mais pas par la façon dont le juge du fond a formulé la question au regard des règles répartitrices de compétence, et propose donc une reformulation.

A.1.2. L'Exécutif flamand procède alors dans son mémoire à un examen article par article. Dans ses conclusions un certain nombre d'observations sont adaptées à la lumière de l'arrêt n° 44 de la Cour du 23 décembre 1987.

A.1.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif renvoie à la définition des notions d'"enlèvement" et de "traitement" que la Cour avait donnée dans son arrêt n° 44. La Cour s'était référée pour ce faire à la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets. L'Exécutif observe que pour ce qui

est de la notion de "déchets" l'exposé des motifs de la loi spéciale renvoie notamment (mais pas exclusivement) à cette même directive. Il s'ensuit que la définition que le législateur régional a donnée de cette notion à l'article 3, qui recouvre également les différents types de déchets qui y sont énumérés - à l'exception toutefois des déchets radioactifs, des cadavres, de certaines eaux usées, des déchets toxiques et des effluents gazeux émis dans l'atmosphère (article 4) -, n'est certainement pas sortie des limites de la notion de "déchets" au sens de l'article 6, § 1er, II, 2°.

A.1.4. Au dire de l'Exécutif flamand, l'article 5 n'est pas affecté d'excès de compétence. Le législateur décrétoal est compétent pour adopter semblable disposition sur base de l'article 6, §1er, II, 1°, 2° et 3°, de la loi spéciale. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand souligne que la Cour a déjà déclaré dans son arrêt n° 44 que cet article n'est pas entaché d'excès de compétence.

A.1.5. L'article 13 n'est pas davantage entaché, au dire de l'Exécutif flamand, d'un vice de compétence, et trouve au contraire appui dans l'article 9 de la loi spéciale, combiné avec l'article 6, §1er, II, de cette loi. Dans ses conclusions, l'Exécutif souligne que la Cour, dans son arrêt n° 44, a déclaré que cet article n'est pas entaché en soi d'excès de compétence, mais qu'il renvoie toutefois à d'autres dispositions du décret qui n'étaient pas soumises au contrôle de la Cour, en sorte que l'article 13 n'est conforme aux règles déterminant les compétences que pour autant que ces dispositions le soient également. Il n'y a donc pas lieu à présent de statuer différemment.

A.1.6. Pour l'Exécutif flamand, l'article 21 n'est pas entaché d'excès de compétence.

A.1.7. L'article 25 du décret, qui institue une obligation d'autorisation pour les établissements d'élimination des déchets, n'est pas davantage entaché d'un vice de compétence. L'Exécutif flamand considère que, les Régions étant compétentes pour régler l'élimination des déchets, elles le sont a fortiori pour instituer en la matière un régime d'autorisation.

A.1.8. Pour ce qui est des articles 54 à 63, l'Exécutif flamand renvoie dans ses conclusions à l'arrêt n° 44 de la Cour. La Cour a déclaré dans cet arrêt qu'un certain nombre de ces dispositions sont partiellement ou totalement conformes aux règles déterminant les compétences, cependant que d'autres y sont totalement ou partiellement contraires. Il s'ensuit, pour l'Exécutif flamand, que toute visite domiciliaire effectuée en vue de la recherche et de la constatation d'infractions au décret, mais exclusivement dans les locaux habités qui doivent être considérés comme un "domicile" au sens de l'article 10 de la Constitution, ne peut intervenir que conformément aux lois nationales et ne peut être opérée que par des autorités ayant également été habilitées à cette fin par la loi nationale. La deuxième conséquence est que le droit commun civil, pénal ou judiciaire (national) doit être chaque fois appliqué en ce qui concerne la force probante des procès-verbaux visés à l'article 55, § 2, du décret et en ce qui concerne la confiscation des outils et moyens de transport (article 42 du Code pénal), la récidive, la responsabilité civile (articles 1382 et suivants du Code civil) et la participation (articles 66 et suivants du Code pénal). La troisième et dernière conclusion qui découle de cet arrêt est que le Livre Ier du Code pénal est toujours et intégralement applicable à la poursuite et à la répression des infractions visées au décret du 2 juillet 1981.

A.1.9. L'article 67 du décret concerne la date d'entrée en vigueur de celui-ci. L'Exécutif flamand ne voit pas en quoi cette disposition pourrait impliquer un excès de compétence.

A.1.10. L'article 68 du décret prévoit un régime transitoire pour les autorisations et demandes d'autorisation relatives à l'élimination de déchets respectivement délivrées ou introduites avant l'entrée en vigueur du décret en application du titre Ier du R.G.P.T. Le législateur décrétoal étant

compétent à la fois en matière d'enlèvement et de traitement des déchets et en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, il est tout aussi compétent, poursuit l'Exécutif flamand, pour prévoir sur ce point des régimes transitoires.

A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Région wallonne donne successivement un exposé des faits et un aperçu des textes légaux applicables en l'espèce. Il analyse ensuite la question préjudicielle ainsi que l'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale, à savoir "l'enlèvement et le traitement des déchets".

A.2.1. L'Exécutif renvoie en la matière à une déclaration faite par le Ministre au cours de la discussion de la loi spéciale. Le Ministre avait dit que lorsqu'une compétence est transférée et que l'on indique simplement la matière, c'est la compétence tout entière qui est transférée, y compris les normes y afférentes. Il avait également déclaré que l'élimination et le stockage étaient compris dans les termes "enlèvement et traitement". L'Exécutif renvoie aussi à un rapport de la Chambre pour étayer la thèse selon laquelle on peut parler en l'espèce d'un transfert global de compétence, transfert qui comprend tout ce qui est relatif aux mesures à prendre vis-à-vis des déchets depuis leur production jusqu'à leur disparition, en sorte que les termes "gestion des déchets" utilisés par le décret sont adéquats.

A.2.2. En ce qui concerne l'article 63 du décret, l'Exécutif de la Région wallonne considère qu'il peut se poser un problème en ce que cet article excepte l'application du chapitre V du Code pénal, relatif à la récidive. Il s'agit ici d'une application de l'article 11 de la loi spéciale, qui impose le respect du Livre 1er du Code pénal. Pour l'Exécutif, cet article n'a donné ni aux Régions ni aux Communautés les compétences nécessaires pour modifier le Livre 1er du Code pénal ou pour substituer au régime légal un régime spécifique de récidive.

B.1. Quant à la compétence de la Région en matière de déchets

B.1.1. La Cour n'est appelée à se prononcer sur les excès de compétences éventuels qu'à propos des dispositions du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets expressément visées à la question préjudicielle.

Les dispositions soumises à la Cour sont, tout d'abord, les articles 3, 5, 13, 21 et 25 du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets.

B.1.2. L'article 6, § 1er, 11, 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.1.3. L'article 3 du décret contient une série de définitions de termes utilisés dans l'ensemble du décret. L'article 3, a), définit la notion de déchets de la même manière que la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 (article 1er, a). L'article 3, d), e), f), g), h), j) et k), définit les différentes sortes de déchets. La définition de la notion "huiles usagées" qui figure à l'article 3, g), est inspirée de la définition inscrite dans la directive 75/439/CEE du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées (article 1er); la définition de la notion de "déchets dangereux" (article 3, j) est inspirée de la définition inscrite dans la directive 78/319/CEE du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux (article 1er, b). La définition de l'article 3, b), correspond aux notions de "ramassage" et de "transformation" utilisées dans la directive 75/442/CEE.

L'article 3, c), donne une définition de la notion de "société de déchets", dont la création est prévue à l'article 12, et l'article 3, i), définit la notion d'"établissement".

En disposant de la sorte, l'article 3 du décret ne viole nullement les règles établies pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

B.1.4. 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.

B.1.5. 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 demeuraient d'application.

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

B.1.6. 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.1.7. L'article 25 du décret institue un régime d'autorisation obligatoire pour les établissements dans lesquels "des déchets sont traités (en néerlandais : 'verwijderd'; lire : 'éliminés')". Compétente pour régler "l'enlèvement et le traitement des déchets", la Région l'est également pour soumettre à autorisation les établissements d'élimination de déchets visés par le décret.

B.1.8. 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^o et au 3^o 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 violent donc pas les règles de compétence visées.

B.2. Quant aux matières réservées à la loi par la Constitution

Les articles 3ter, 59bis et 107quater de la Constitution et les articles 4 à 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ont conféré au législateur décentralisé 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.3. 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 de la

loi".

Les Communautés et les Régions ne peuvent donc intervenir dans ces matières réservées que moyennant l'habilitation précisée ci-avant sub B.2.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août constitue une telle habilitation : il donne au législateur décréteil 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 décréteil 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 décréteil de régler ces matières.

B.4. 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.5. 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.5.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.5.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.5.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.5.d. Les autres dispositions de l'article 55, § 1er, 2, sont conformes aux déterminations de compétences.

B.5.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 leurs décrets.

B.5.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.6. 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. Cette disposition de l'article 56 n'est donc conforme aux règles déterminant les compétences que dans la mesure où aucune des dispositions du décret ne viole ces règles - et certaines des dispositions visées ne sont présentement pas soumises au contrôle de la Cour.

B.7. 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.8. 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.9. 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 décrétole 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.10. 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.11. 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 décentral.

B.12. 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.13. Quant à l'article 63 du décret

L'article 63 dispose :

"Toutes les dispositions du Livre I 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 décentral de prendre une telle disposition, que ce soit en dérogeant aux dispositions du Livre Ier du Code pénal ou en les confirmant ou encore en les déclarant applicables ou non.

Ces dispositions ne ressortissent en effet pas à la compétence du législateur décentral : 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 décentral.

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

B.14. Quant à l'article 67 du décret

L'article 67 concerne la date d'entrée en vigueur du décret. Celui-ci entre en vigueur à la date fixée par l'Exécutif flamand et au plus tard trois ans après sa publication au Moniteur belge. Cette disposition est conforme aux règles qui déterminent les compétences.

B.15. Quant à l'article 68 du décret

Comme il a été dit sub B.1.7 la Région est compétente pour soumettre à autorisation les établissements d'élimination de déchets; elle est dès lors également compétente pour décider de la suite à réserver aux autorisations et aux demandes d'autorisation qui ont été respectivement délivrées ou introduites en application de la législation antérieure - titre Ier du RGPT.

Il convient toutefois de relever que les autorisations qui sont délivrées en application du titre Ier du

RGPT poursuivent un double objectif : d'une part la protection des riverains et de l'environnement (police externe) contre les nuisances et inconvénients, d'autre part la protection des travailleurs de l'établissement contre les inconvénients liés à son exploitation (police interne).

Dans la mesure où l'article 68, § 1er et § 2, contient un régime transitoire pour les autorisations d'exploitation et les demandes d'autorisation relevant de la police externe, cet article n'est pas entaché d'excès de compétence. La même observation vaut pour l'article 68, § 3, qui se rapporte aux établissements d'élimination des déchets qui auparavant n'étaient pas soumis à autorisation.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

dit pour droit :

1. Les articles 3, 5, 13, 21, 25, 54, 56, 59, 61 et 67 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets) ne violent 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. Les articles 57, 62 et 63 du décret précité violent 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 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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 décréteur lorsque cette confiscation est une mesure de sûreté.

9. 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".

10. Dans la mesure où l'article 68 contient un régime transitoire pour les autorisations d'exploitation et les demandes d'autorisation relevant de la police externe, cet article 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.

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 17 mars 1988.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA