

Numéro du rôle : 59
Arrêt n° 55 du 26 mai 1988

En cause : le recours en annulation de l'article 65 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets), introduit par le Conseil des Ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges K. BLANCKAERT, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, D. ANDRE et
M. MELCHIOR,
assistée du greffier L. POTOMS,
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 6 juillet 1987, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres demande l'annulation de l'article 65 du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets).

II. PROCEDURE

Par ordonnance du 20 juillet 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 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 précitée a été publié au Moniteur belge du 5 septembre 1987.

Conformément aux articles 59, §1er, et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 9 septembre 1987 et remises aux destinataires le 10 septembre 1987.

L'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon ont chacun introduit un mémoire, respectivement les 6 et 9 octobre 1987.

Par ordonnance du 9 décembre 1987, la Cour a prorogé jusqu'au 6 juillet 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 15 mars 1988, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 20 avril 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et les avocats des parties ont été informés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 15 mars 1988 et remises aux destinataires les 16 et 17 mars 1988.

Par ordonnance du 20 avril 1988, le président en exercice a désigné le juge K. BLANCKAERT comme membre du siège en remplacement du juge H. BOEL, empêché de siéger.

A l'audience du 20 avril 1988 :

- ont comparu :

Me M. VAN DOOSSELAERE et Me M.-C. DE LUYCK, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

Me H. VANDENBERGHE, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

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

- les juges L. DE GREVE et M. MELCHIOR ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

Objet de la disposition entreprise

1.1. Le décret a été adopté par le Conseil flamand le 2 juillet 1981. Il a été sanctionné et promulgué à la même date du 2 juillet 1981. Il a été publié au Moniteur belge du 25 juillet 1981.

1.2. L'article 65 du décret du 2 juillet 1981 dispose : "Pour la Région flamande, sont abrogés :

1. l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;

2. l'article 38 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

3. dans la mesure où elles concernent les déchets auxquels ce décret est applicable :

a) les dispositions du règlement général sur la protection du travail;

b) les dispositions de l'arrêté royal du 24 janvier 1969 portant des mesures de police sanitaire relatives aux champs d'épandage de boues et d'immondices et à l'utilisation des déchets organiques et déchets de cuisine pour l'alimentation des animaux domestiques.

L'abrogation des dispositions légales précitées entre en vigueur le jour où les dispositions du présent

décret et de ses arrêtés d'exécution qui règlent cette matière sont rendues applicables à la matière faisant l'objet des dispositions légales précitées."

L'article abrogé est libellé comme suit :

"Le Roi, sur avis des Ministres réunis en conseil, peut réglementer la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation de produits qui, s'ils aboutissent après usage dans les eaux d'égouts ou dans les eaux de surface, sont susceptibles soit de polluer les eaux de surface ou d'y entraver les phénomènes d'auto-épuration, soit de nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées exploitées par les sociétés d'épuration des eaux créées par la présente loi".

2. En ce qui concerne les parties

Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, qui a introduit le recours, l'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon, qui ont chacun introduit un mémoire.

3. En ce qui concerne l'objet du recours

Le dispositif de la requête vise l'annulation de l'article 65 dans son ensemble. Toutefois, le requérant n'expose pas en quoi les dispositions dudit article, autres que celles de son alinéa 1er, 1, auraient transgressé les règles répartitrices de compétence.

Le développement du moyen unique fait apparaître que le recours est exclusivement dirigé contre l'alinéa 1er, 1, de l'article 65. La Cour, devant déterminer l'ampleur de la demande à partir du contenu de la requête, constate que celle-ci se limite à postuler l'annulation de l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret du 2 juillet 1981.

Sur la recevabilité

4.A.1. Le Conseil des Ministres a introduit sa requête en se référant à l'article 2, § 2, de la loi organique du 28 juin 1983, aux termes duquel "un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation contre une loi ou un décret lorsqu'un recours est exercé contre une norme qui a le même objet et qui a été prise par un législateur autre que celui qui a adopté la loi ou le décret. Le délai prend cours à la date de la publication de la mention visée à l'article 58".

Pour le Conseil des Ministres, l'article 70 du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution constitue une norme ayant le même objet que l'article 65 incriminé du décret flamand concernant la gestion des déchets, à savoir l'abrogation de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971. Etant donné qu'un recours en annulation a été introduit contre l'article 70 précité (affaire inscrite au rôle de la Cour sous le numéro 45) d'une part, et que la mention visée à l'article 58 de la loi organique a été publiée, dans le cadre de l'affaire portant le numéro de rôle 45, au Moniteur belge du 7 janvier 1987 d'autre part, le Conseil des Ministres estime que le délai pour introduire un recours dans la présente affaire était ouvert jusqu'au 7 juillet 1987.

4.A.2. L'Exécutif flamand soutient que le recours n'est pas recevable étant donné que le décret du 2 juillet 1981 n'a pas le même objet que le décret du 7 octobre 1985 : le premier vise uniquement à régler la matière des déchets tandis que le second vise la protection des eaux de surface. L'article 4, c), du décret concernant la gestion des déchets exclut d'ailleurs l'application de ce décret aux eaux

usées visées dans la loi du 26 mars 1971.

4.A.3. L'Exécutif régional wallon estime recevable le recours introduit en vertu de l'article 2, § 2, de la loi organique, compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour le 30 janvier 1986 dans l'affaire portant le numéro de rôle 24.

4.B.1. L'article 2, § 2, de la loi organique du 28 juin 1983 dispose : "Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation contre une loi ou un décret lorsqu'un recours est exercé contre une norme qui a le même objet et qui a été prise par un législateur autre que celui qui a adopté la loi ou le décret. Le délai prend cours à la date de la publication de la mention visée à l'article 58."

4.B.2. Cet article prévoit trois conditions auxquelles il doit être satisfait pour que le recours soit recevable; seul le respect de la première condition est contesté, à savoir l'objet de la norme contre laquelle un recours, ouvrant le nouveau délai, a été introduit, doit être le même que celui du décret contre lequel un nouveau recours est dirigé.

4.B.3.a. L'article 70, §1er, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 "sur la protection des eaux de surface contre la pollution" contre lequel a été introduit un recours en annulation, inscrit sous le numéro 45 du rôle de la Cour, dispose :

"Sont abrogés en ce qui concerne la Région wallonne :

1° (...)

2° la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, à l'exception :

a) des articles 1er, 2, alinéa 1er, (sauf en ce qui concerne les déversements d'eaux usées), et 4;

b) de l'article 3, §1er, alinéa 1er, en ce qui concerne les conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées;

c) des articles 33 et 34, en ce qui concerne le taux de subvention aux entreprises industrielles;

d) de l'article 41 en ce qui concerne les infractions aux normes générales et sectorielles;"

Le nouveau recours est dirigé contre l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets qui dispose : "Pour la Région flamande, sont abrogés :

1. L'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;

2. (...)"

Par conséquent, l'article 70, §1er, du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 et l'article 65, alinéa 1er, 1°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 ont tous deux pour objet l'abrogation de l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Le fait que l'article 65, dernier alinéa, du décret du 2 juillet 1981 module l'entrée en vigueur de l'abrogation notamment de l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 ne change rien à la situation.

4.B.3.b. L'article 2, §2, de la loi organique du 28 juin 1983 ne requiert pas que les deux décrets dans lesquels figurent les normes ayant le même objet aient eux aussi le même objet.

4.B.4. Bien qu'il ne soit pas contesté que les deux autres conditions mises à la recevabilité du recours soient remplies, la Cour constate néanmoins que les deux normes ont été prises par des législateurs distincts et que le recours a été introduit en temps utile.

L'exception d'irrecevabilité invoquée par l'Exécutif flamand est rejetée.

En ce qui concerne le moyen

5.A.1. Le Conseil des Ministres invoque dans un moyen unique la violation de l'article 6, § 1er, II, 1), et de l'article 19, § 2, de la loi spéciale en ce que l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret concernant la gestion des déchets abroge l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971, alors que l'article 6, § 1er, II, 1^o, dispose que la Région doit respecter les normes légales générales et sectorielles et qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que cette disposition ne donne aux Régions que le pouvoir d'adopter des normes plus sévères que les normes légales minimales, sans pour autant permettre l'abrogation de ces normes ni, a fortiori, des articles qui en constituent la base légale.

Pour le Conseil des Ministres, l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 constitue la base légale permettant au Roi d'édicter des normes de produits en vue de la prévention de la pollution des eaux de surface. En abrogeant cet article, l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret concernant la gestion des déchets viole dès lors l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale.

De par l'abrogation qu'il prévoit, l'article incriminé excède également, selon le Conseil des Ministres, le champ d'application du décret du 2 juillet 1981 lui-même étant donné qu'en son article 4, c) , celui-ci en exclut "les eaux usées visées par la loi du 26 mars 1971". Le Conseil des Ministres conclut que c'est pour cette même raison que l'article 8 du décret aux termes duquel l'Exécutif flamand "peut fixer des règles applicables aux produits qu'il désigne", n'est pas attaqué. Toute interprétation selon laquelle cet article remplacerait l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 constituerait, selon le Conseil des Ministres, une méconnaissance du champ d'application du décret concernant la gestion des déchets tel que défini à l'article 4, c).

5.A.2. L'Exécutif flamand soutient en ordre principal que le décret concernant la gestion des déchets, y compris dès lors l'article incriminé, trouve son fondement dans l'article 6, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale, qui vise l'enlèvement et le traitement des déchets, de sorte qu'il ne peut constituer une violation de l'article 6, § 1er, II, 1^o, où il est question de "la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

A l'appui de sa thèse, l'Exécutif flamand renvoie aux avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret concernant la gestion des déchets et sur le projet d'arrêté de l'Exécutif flamand portant des mesures en vue de la conservation de la nature sur les accotements gérés par des personnes morales de droit public.

A titre subsidiaire, l'Exécutif flamand fait observer que l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret concernant la gestion des déchets doit être lu conjointement avec le dernier alinéa de cet article, auquel il est inséparablement lié.

L'article 65, dernier alinéa, dispose :

"L'abrogation des dispositions légales précitées (parmi lesquelles l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars

1971) entre en vigueur le jour où les dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution qui règlent cette matière sont rendues applicables à la matière faisant l'objet des dispositions légales précitées".

L'Exécutif flamand rappelle les travaux parlementaires de cette disposition et affirme que la ratio legis de l'article 65, alinéa 1er, 1^o, était que l'article 3, §2, de la loi de 1971 reste en vigueur pour tout ce qui n'avait pas été repris à l'article 8 du décret concernant la gestion des déchets et échappait à la matière formant l'objet du décret du 2 juillet 1981. Il était donc toujours possible d'édicter des règles sur base de l'article 3, §2, relativement aux matières non visées par l'article 8.

Pour l'Exécutif flamand, l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret doit dès lors être lu en ce sens que l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 n'est abrogé que dans la mesure où la "matière faisant l'objet" de celui-ci et qui relève de la compétence de la Région est réglée par le décret. L'article 65 ne prive donc nullement le législateur national de la compétence d'édicter des normes minimales en matière d'environnement au sens de l'article 6, § 1er, II, 1^o.

En résumé, l'article incriminé ne peut, selon l'Exécutif, porter atteinte à la répartition des compétences inscrite à l'article 6, § 1er, II, 1^o, étant donné qu'il règle uniquement une matière visée à l'article 6, § 1er, II, 2^o, et n'abroge que relativement à cette matière la compétence du Roi au sens de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971.

Pour l'Exécutif flamand, l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale ne peut en outre être lu en ce sens qu'il porte également sur la matière prévue à l'article 6, §1er, II, 2^o, puisqu'aussi bien la distinction entre le primo et le secundo deviendrait alors parfaitement superflue.

Enfin, à la différence du Conseil des Ministres, l'Exécutif flamand ne voit dans le texte de l'article 4, c), du décret concernant la gestion des déchets que la confirmation de sa propre thèse : le décret du 2 juillet 1981 règle uniquement la matière relative à l'enlèvement et au traitement des déchets. L'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 ne règle pas seulement le problème des eaux usées, mais aussi celui de la fabrication, de l'importation, de la vente et de l'utilisation de produits qui, après usage, sont susceptibles de polluer les eaux d'égoûts ou les eaux de surface. Dans la mesure où ces produits constituent des déchets, la réglementation relative à l'enlèvement et au traitement de ceux-ci ressortit au champ d'application du décret du 2 juillet 1981, de sorte qu'il n'y a pas contradiction entre l'article 65, alinéa 1er, 1, et l'article 4, c).

5.A.3. L'Exécutif régional wallon soutient que l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 n'est pas une disposition légale générale et sectorielle au sens de l'article 6, § 1er, II, 1^o, de la loi spéciale mais doit être rattaché à la rubrique "épuration des eaux usées", matière pour laquelle les Régions sont compétentes, conformément à l'article 6, § 1er, V, en sorte que la Région flamande avait le pouvoir d'abroger l'article 3, §2, précité en vertu de l'article 19, § 2, de la loi spéciale.

L'Exécutif régional wallon reconnaît que les travaux préparatoires de la loi spéciale ne comportent pas d'indications décisives relativement au rattachement de la loi du 26 mars 1971 à telle ou telle rubrique; lesdits travaux signalent cependant que l'objectif majeur de la loi de 1971 est la réglementation de l'épuration des eaux usées.

L'Exécutif renvoie ensuite à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort selon lui qu'une disposition ne peut jamais être appréhendée que sous une seule rubrique attributive de compétences. En cas de difficulté de classification dans l'une ou l'autre rubrique, la Cour d'arbitrage met clairement en

oeuvre, selon l'Exécutif, le principe selon lequel le spécial l'emporte sur le général. Appliquant au cas d'espèce ces éléments de la jurisprudence de la Cour, on peut affirmer, selon l'Exécutif régional wallon, que la rubrique "épuration des eaux usées" est plus spécifique que la rubrique "protection de l'environnement", de sorte que la disposition entreprise doit être rattachée à la première de ces deux rubriques.

Pour l'Exécutif régional wallon, le fait que la disposition litigieuse entre bien dans les compétences régionales dans le domaine de la politique de l'eau et n'est pas à rattacher à la rubrique de compétence "protection de l'environnement" apparaît de l'objet et du texte de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971, à savoir la prévention de la pollution des eaux de surface et de la perturbation tant des phénomènes d'auto-épuration que du fonctionnement des installations d'épuration d'eau.

En outre, toujours selon l'Exécutif, dans le régime de régionalisation provisoire ainsi que dans les projets initiaux de la loi spéciale, l'établissement de normes de produits susceptibles de polluer les eaux de surface et/ou de perturber les phénomènes d'auto-épuration et les installations d'épuration constituait une matière nationale, mais au titre de l'"épuration des eaux usées".

Toutefois, considérant qu'il n'est pas certain que les Régions soient compétentes en ce qui concerne le trafic inter-étatique de produits, l'Exécutif régional wallon admet qu'en tant que l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 autorisait le Roi à réglementer l'importation des produits, l'article entrepris pourrait être annulé. L'Exécutif régional wallon se réfère à cet égard à la sagesse de la Cour.

5.B.1. La disposition incriminée, bien qu'elle figure dans un décret qui pour l'essentiel trouve son fondement dans l'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale, règle une matière visée à l'article 6, §1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui dispose :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

(...)

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;"

5.B.2. Comme la Cour l'a dit dans l'arrêt n° 47 qu'elle a rendu le 25 février 1988 dans l'affaire portant le numéro de rôle 45, il ressort tant de l'exposé des motifs du projet de loi spéciale que des travaux préparatoires ultérieurs que la disposition dudit article 6, §1er, II, 1°, doit être interprétée comme suit :

a) Le terme "la protection de l'environnement" s'entend au sens de politique contre la pollution de l'air et de l'eau et lutte contre le bruit. La lutte contre ces nuisances ne constitue qu'une partie des matières couvertes par la notion d'"environnement"; les autres composantes se trouvent réglées sous d'autres littéras de l'article 6.

b) Le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas synonyme de "toutes règles de droit matériel", mais doit s'entendre au sens de "normes techniques" ayant une portée juridique.

Peuvent notamment être considérées comme de telles normes techniques les normes de produits, c'est-à-dire les normes qui fixent des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ou qui contiennent des spécialisations quant aux propriétés, aux modalités d'utilisation, aux méthodes

d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

c) Il existe, en matière de lutte contre la pollution des eaux et de l'air et contre le bruit, trois niveaux de compétence : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional; ce dernier peut aller plus loin que les autres, s'ils ont établi des normes minimales.

d) Le terme "(normes) générales" s'entend de normes qui sont applicables à tous les secteurs d'activité; celui de "(normes) sectorielles" désigne celles qui ne s'appliquent qu'à un ou plusieurs secteurs d'activité déterminés.

5.B.3. L'article 65 du décret du 2 juillet 1981 abroge pour la Région flamande, entre autres, la disposition portée par l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971; cette abrogation a pour effet d'enlever au Roi le pouvoir d'édicter des normes de produits visant à prévenir la pollution des eaux de surface.

5.B.4. En vertu de l'article 6, §1er, II, 1°, de la loi spéciale, le législateur décréteil est compétent pour édicter des normes de produits, à condition toutefois de respecter les normes générales et sectorielles qui sont imposées par l'autorité nationale.

5.B.5. En abrogeant l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971, l'article 65 du décret du 2 juillet 1981 empêche l'instauration au plan national de nouvelles normes générales et sectorielles et viole ainsi 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.B.6. Le législateur décréteil n'était dès lors pas compétent pour abroger l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 en faisant application de l'article 19, §2, de la loi spéciale.

5.B.7.a. Les considérations qui précèdent ne sont pas éternelles par le dernier alinéa de l'article 65 du décret du 2 juillet 1981, qui dispose : "L'abrogation des dispositions légales précitées" -parmi lesquelles l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971- "entre en vigueur le jour où les dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution qui règlent cette matière sont rendues applicables à la matière faisant l'objet des dispositions légales précitées".

5.B.7.b. Même au cas où le législateur décréteil aurait conçu le dernier alinéa dudit article 65 en ce sens que la compétence de l'autorité nationale n'est abrogée que vis-à-vis de la matière visée à l'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale, la Cour ne peut que constater que la disposition incriminée ne formule aucune réserve et ne peut dès lors s'analyser autrement qu'en une abrogation pure et simple.

5.B.7.c. Le fait que le législateur décréteil ait entendu abroger l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 apparaît en outre de l'article 66 du décret qui dispose : "Les arrêtés pris en exécution de l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution restent en vigueur jusqu'à leur abrogation ou jusqu'au moment de l'expiration de leur durée de validité".

En maintenant explicitement les arrêtés d'exécution de l'article 3, §2, de la loi du 26 mars 1971, le décret implique que la base légale sur laquelle ces arrêtés avaient été pris n'existe plus à la suite de l'abrogation du susdit article 3, §2, par l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret du 2 juillet 1981.

Le moyen est fondé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit le recours en annulation recevable et, statuant au fond,

annule l'article 65, alinéa 1er, 1, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 "betreffende het beheer van afvalstoffen" (concernant la gestion des déchets).

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 26 mai 1988.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA