

Numéro du rôle : 78
Arrêt n° 12/89 du 31 mai 1989

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Liège, siégeant en matière correctionnelle, par jugement du 2 juin 1988 en cause du ministère public contre G. WUIDAR.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
et des juges J. SAROT, I. PETRY, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE,
K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
sous la présidence du président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET

Par un jugement du 2 juin 1988, le tribunal de première instance de Liège, siégeant en matière correctionnelle, a posé à la Cour d'arbitrage la question suivante :

"Le Conseil de la Région wallonne n'a-t-il pas, dans l'article 19, § 6, de son décret du 5 juillet 1985, mis en application par l'arrêté de l'Exécutif du 19 mars 1987 interdisant l'entreposage de déchets en provenance d'autres Régions, violé des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?".

Par une ordonnance du 11 janvier 1989, la Cour d'arbitrage a décidé que cette question doit se lire comme suit :

"Le Conseil de la Région wallonne n'a-t-il pas, dans l'article 19, § 6, de son décret du 5 juillet 1985, violé des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?"

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

Le 8 février 1988, Monsieur Guy WUIDAR a été cité devant la treizième chambre du tribunal correctionnel de Liège pour répondre des préventions suivantes :

A.1. avoir contrevenu aux articles 41, 2°, 66 et 67 du code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 14 mai 1984;

B.2. avoir contrevenu aux dispositions du titre Ier, principalement aux articles 1er, 2, 19 et 849 du règlement général pour la protection du travail;

C.3. avoir contrevenu aux mêmes dispositions du R.G.P.T., par d'autres faits;

D.4. avoir contrevenu aux mêmes dispositions du R.G.P.T., par d'autres faits;

E.5. avoir contrevenu aux articles 1er, 3 et 7 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 mai 1983 concernant le dépôt de certains déchets en Région wallonne, aux articles 4, 19, 47 et 58 du décret de la Région wallonne du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et aux articles 1, 3 et 7 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 mars 1987 concernant la mise en décharge de certains déchets en Région wallonne.

Plusieurs parties civiles se sont constituées devant le tribunal correctionnel. Il s'agit de Mr Joseph DEHARENG, de la commune de JUPRELLE, de Mr Henri HERMAN, de la commune d'OUPEYE et de la Région wallonne.

Les s.a. GENERAL ASSAINISSEMENT SERVICE et TRANSCONTAINER WUIDAR et FILS ont comparu volontairement en qualité de civilement responsables.

Par conclusions, le prévenu et les civilement responsables ont soutenu qu'en autorisant l'Exécutif à soumettre à des règles particulières les déchets en provenance d'Etats étrangers et d'autres Régions et en interdisant l'entreposage de déchets provenant d'une Région autre que la Région wallonne, l'article 19, §6, du décret de la Région wallonne du 5 juillet 1985 et l'arrêté de l'Exécutif du 19 mars 1987, qui font notamment l'objet de la cinquième prévention, contredisent le principe de non-discrimination et d'unité économique et violent les dispositions de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui prévoit un cadre normatif commun dans lequel s'exerce l'activité économique et la concurrence. Ils ont dès lors demandé au tribunal de saisir la Cour d'arbitrage d'une question préjudicielle.

Le tribunal correctionnel a fait droit à cette demande et, par un jugement du 2 juin 1988, a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle dont les termes ont été reproduits plus haut (sub I).

III. 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 4 juillet 1988.

Par une ordonnance du 11 juillet 1988, le président en exercice a désigné les membres du siège 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 ladite loi a été publié au Moniteur belge du 1er septembre 1988.

Conformément aux articles 60 et 113 de la loi précitée, les notifications de la décision de renvoi ont été faites par des lettres recommandées déposées à la poste le 31 août 1988 et remises aux destinataires les 1er et 2 septembre 1988.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 30 septembre 1988.

En application de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (M.B. du

29 décembre 1987), ce mémoire a été notifié par des lettres recommandées déposées à la poste le 10 octobre 1988 et remises aux destinataires le 11 octobre 1988, à l'exception de la lettre destinée à G. WUIDAR, non réclamée.

H. HERMAN a fait parvenir un écrit intitulé "mémoire" par une lettre recommandée déposée à la poste le 27 octobre 1988 et reçue au greffe le 28 octobre 1988.

G. WUIDAR et les sociétés anonymes GENERAL ASSAINISSEMENT SERVICE et TRANSCONTAINER WUIDAR ET FILS ont fait parvenir des conclusions communes par une lettre recommandée déposée à la poste le 28 octobre 1988 et reçue au greffe le 31 octobre 1988.

L'Exécutif régional wallon a fait parvenir des conclusions par une lettre recommandée déposée à la poste le 31 octobre 1988 et reçue au greffe le 3 novembre 1988.

L'Exécutif flamand a fait parvenir des conclusions par une lettre recommandée déposée à la poste le 21 novembre 1988.

En application de l'article 3, d), de la directive de la Cour du 15 décembre 1987, les conclusions précitées ont été notifiées par des lettres recommandées déposées à la poste le 24 novembre 1988 et remises aux destinataires les 25 et 28 novembre 1988.

Par une ordonnance du 6 décembre 1988, la Cour a prorogé jusqu'au 4 juillet 1989 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par une ordonnance du 11 janvier 1989, le président E. GUTT a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par une ordonnance du même jour, la Cour :

1- a reformulé la question préjudicielle comme suit :

"Le Conseil de la Région wallonne n'a-t-il pas, dans l'article 19, § 6, de son décret du 5 juillet 1985, violé des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?";

2- a décidé que l'affaire est en état;

3- a fixé l'audience au 14 février 1989.

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 déposées à la poste le 13 janvier 1989 et remises aux destinataires les 16 et 18 janvier 1989, à l'exception toutefois du pli destiné à Joseph DEHARENG, pli revenu avec la mention "décédé".

A l'audience du 14 février 1989 :

- ont comparu :

Me Ph. ROUSSEAU, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, à

5000 Namur;

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

Mes J. LAGUESSE et A. RENETTE, avocats du barreau de Liège, pour Guy WUIDAR, domicilié rue des Châteaux, 4, à 4510 Blégny (Saive) et pour les sociétés anonymes GENERAL ASSAINISSEMENT SERVICE et TRANSCONTAINER WUIDAR ET FILS, dont les sièges respectifs sont établis avenue de Nancy, 8, à 4020 Liège;

Me A. JOIRIS, avocat du barreau de Liège, pour la commune de Juprelle, Maison communale, à 4452 Juprelle;

Me A. JOIRIS précité, loco Me J.M. DISCRY, avocat du barreau de Liège, pour Henri HERMAN, domicilié rue d'Once, 2, à 4491 Bassenge;

- les juges J. SAROT et K. BLANCKAERT ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- Me A. JOIRIS a déposé un écrit de conclusions pour la commune de Juprelle;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

Postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la procédure est restée régie par la loi du 28 juin 1983 en vertu de l'article 124 de la loi spéciale précitée.

IV. EN DROIT

A.1. L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 30 septembre 1988. Dans ce mémoire, l'Exécutif s'en remet provisoirement à la sagesse de la Cour, sous réserve de conclusions ultérieures.

A.2. Le 27 octobre 1988, Monsieur Henri HERMAN a déposé une pièce qualifiée de "mémoire", par laquelle cette partie civile au litige du fond s'en réfère elle aussi à la sagesse de la Cour, sous réserve de conclusions ultérieures. Cette partie n'a pas introduit par la suite de dernières conclusions.

A.3. Dans leurs conclusions communes du 28 octobre 1988, le prévenu, Monsieur WUIDAR, et les sociétés qui se sont portées civilement responsables pour lui rappellent qu'il est fait grief au premier d'avoir entreposé, déversé, fait entreposer, fait déposer ou fait déverser des déchets provenant d'un Etat étranger ou d'une Région autre que la Région wallonne, et indiquent que les déchets incriminés ont été "importés" de la Région flamande.

Les concluants considèrent que l'article 19, § 6, du décret de la Région wallonne du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 mars 1987 concernant

la mise en décharge de certains déchets en Région wallonne établissent une discrimination entre les déchets "wallons" et les déchets en provenance d'autres Régions, qui est encore renforcée par l'article 22, § 1er, du décret précité, qui soumet à une taxe l'importation de déchets depuis d'autres Régions.

Les concluants renvoient au paragraphe 6.B.4. de l'arrêt n° 47 de la Cour d'arbitrage du 25 février 1988 et soutiennent que l'interdiction d'importation est en contradiction avec le principe de la non-discrimination et de l'unité économique et viole l'article 6, § 1er, VI, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ils estiment qu'il est incontestable que les déchets constituent un bien économique auquel s'applique le principe de la libre circulation et que ce principe est généralement reconnu, notamment par la Cour de Justice des Communautés européennes dans ses arrêts des 10 mars 1983 et 9 février 1984 en matière d'huiles usées. Ils en concluent que l'arrêté du 19 mars 1987 fondé sur l'article 19, § 6, du décret relatif aux déchets relève d'une philosophie peu compatible avec celle du droit européen. Selon les concluants, il est également essentiel de retenir de cette jurisprudence que les déchets constituent une marchandise, ceux-ci faisant l'objet de transactions commerciales, et partant d'actes de commerce.

A.4. L'Exécutif régional wallon a introduit des conclusions le 31 octobre 1988.

Le concluant souligne tout d'abord que seule la disposition du décret en cause peut être l'objet de la question préjudicielle, à l'exclusion de l'arrêté de l'Exécutif auquel la question se réfère aussi, même si le texte décretaal constitue, comme en l'espèce, une disposition d'habilitation. Il invite la Cour à reformuler la question de manière à exclure la référence à l'arrêté du 19 mars 1987 ou, à tout le moins, d'exclure des débats les considérations ayant trait au contenu et à la validité de cet arrêté.

Après avoir situé dans son contexte l'article 19, § 6, du décret, le concluant considère que cette disposition ne permet pas de régler le domaine de l'importation et du transit des déchets et qu'il s'agit uniquement de l'utilisation des installations autorisées; il estime en outre que la disposition ne règle rien et laisse à l'Exécutif le pouvoir d'appliquer ou non et de concrétiser de manière adéquate le principe de la licéité de la discrimination qu'il contient.

Le concluant observe au surplus que la matière réglée par l'article 19 relève du traitement des déchets et se fonde donc sur l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été défini par les arrêts n^{os} 44, 50 et 51 de la Cour. Rappelant que l'article 19, § 6, du décret a exclusivement pour objet "l'utilisation des décharges contrôlées, des dépôts et des installations de traitement", l'Exécutif régional wallon conclut sur ce point qu'il s'agit bien là de "traitement des déchets", de "stockage" et de "dépôt", opérations qui ressortissent à la compétence régionale.

Le fait que la disposition en cause porte, au sujet de ces opérations, le principe d'une discrimination ne modifie pas, selon le concluant, la nature de ces opérations et reste donc sans incidence sur la compétence régionale à leur sujet, cette disposition n'affectant en rien la question de l'importation ou du transit des déchets.

L'Exécutif régional wallon poursuit en soulignant que l'avis du Conseil d'Etat sur le texte constitue une mise en garde à l'Exécutif et que le décret lui-même n'est pas présenté comme entaché d'excès de compétence.

Pour ce qui est de la référence à l'arrêt n° 47 de la Cour d'arbitrage figurant dans l'argumentation du prévenu et des sociétés civilement responsables, l'Exécutif soutient que l'article 19, § 6, du décret

n'est pas une mesure qui entrave la libre circulation des biens ni en conséquence la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. Les objets des décrets examinés dans l'arrêt n° 47 susvisé et dans la présente affaire sont, selon le concluant, à l'exacte inverse l'une de l'autre : l'eau peut sans doute être considérée comme un bien, alors que les déchets ne sont pas en eux-mêmes objet d'activité économique et ne peuvent donc être considérés comme des biens, leur détenteur cherchant précisément à s'en débarrasser. La notion de déchets est en effet définie par la directive 75/442/CEE comme "toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire"; le déchet ne génère en lui-même aucune activité économique : il en est le dernier aboutissement, le résidu.

A.5. Dans ses conclusions du 21 novembre 1988, l'Exécutif flamand formule une série de considérations relativement aux conclusions de l'Exécutif de la Région wallonne.

En ce qui concerne l'objet de la question préjudicielle, l'Exécutif flamand considère que le contenu de l'arrêté du 19 mars 1987 présente effectivement un intérêt pour le débat relatif à l'article 19, § 6, du décret puisqu'il permet d'en déceler la signification.

Après avoir observé que la disposition en cause ne vise pas seulement l'utilisation des installations de traitement, mais aussi l'utilisation des décharges contrôlées et des dépôts, l'Exécutif soutient qu'elle se rapporte effectivement à l'importation ou au transit de déchets provenant de l'étranger ou d'une Région autre que la Région wallonne : les "règles particulières" visées par le texte incriminé doivent nécessairement emporter une limitation de l'arrivage des déchets en provenance de l'extérieur de la Région et entraver l'importation en provenance d'une autre Région.

L'Exécutif flamand estime aussi qu'il faut interpréter fort largement la notion d'"utilisation" figurant à l'article 19, § 6, du décret : comme le montre l'arrêté du 19 mars 1987, il s'agit de toute utilisation, en ce compris les interdictions contenues aux articles 1er et 3 dudit arrêté. L'importation, et non le transit, est donc devenue impossible en Région wallonne, même si des dérogations peuvent être accordées par l'Exécutif wallon.

Selon l'Exécutif flamand, qui se fonde sur le paragraphe 6.B.4. de l'arrêt n° 47 de la Cour, puisque les déchets constituent eux aussi des marchandises ou des facteurs de production, leur libre circulation ne peut être entravée et il faudra a fortiori considérer comme incompatible avec l'union économique l'autorisation ou la création du cadre nécessaire à l'interdiction de l'importation en Région wallonne de déchets en provenance d'une autre Région. Le concluant en déduit que l'article 19, § 6, du décret est contraire aux règles répartissant les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions dans la mesure où il autorise l'Exécutif à imposer l'interdiction ou les restrictions susvisées, les "règles particulières pour les déchets importés" ne pouvant aboutir, à tout le moins, qu'à restreindre les importations et l'habilitation à prendre ces règles ne pouvant donc être interprétée dans un sens qui la rendrait conforme aux règles de compétence.

L'Exécutif observe enfin que rien n'empêche le législateur régional de réglementer l'utilisation, le stockage et le traitement des déchets sur son territoire, mais qu'il ne lui est toutefois pas permis d'établir ou d'autoriser une distinction entre les déchets provenant de la Région wallonne et ceux provenant d'une autre Région.

A.6. A l'audience du 14 février 1989, l'Exécutif flamand a retiré son exception relative à la tardiveté des conclusions de l'Exécutif régional wallon.

A.7. A la même audience, la commune de Juprelle a déposé des conclusions par lesquelles elle déclare faire siennes les conclusions prises par l'Exécutif de la Région wallonne et Mr HERMAN s'en est remis à la sagesse de la Cour.

B.1. Le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, a notamment pour objet, selon son article 1er, d'organiser l'élimination des déchets. Il prévoit, en son chapitre III, qu'un plan de l'élimination des déchets, dont il détermine le contenu et qui porte notamment sur "les sites pour établir les décharges contrôlées" est établi sur base de renseignements fournis par tout détenteur ou éliminateur de déchets et par les entreprises.

Le chapitre V est relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lors de l'élimination des déchets, le principe inscrit à la section I étant que celle-ci s'effectue dans des conditions propres à limiter les effets négatifs sur le sol, la flore, la faune, l'air ou les eaux et d'une façon générale sans porter atteinte ni à l'environnement ni à la santé de l'homme.

La section II de ce chapitre est consacrée à l'implantation et l'exploitation de dépotoirs, décharges contrôlées et installations de traitement qui font partie de la chaîne de l'élimination. L'article 19, § 6, qui se situe dans cette section traite de l'utilisation des décharges contrôlées, des dépôts et des installations de traitement. Il prévoit que l'Exécutif peut soumettre cette utilisation à des règles particulières pour des déchets en provenance d'Etats étrangers et d'autres Régions.

B.2. L'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il était conçu lorsque la disposition litigieuse a été prise, énonçait :

"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. L'utilisation des décharges contrôlées, dépôts et installations de traitement s'inscrit dans le processus d'élimination des déchets qui constitue une forme de traitement des déchets. Elle relève de la matière attribuée aux Régions par l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Elle a lieu pour les déchets en provenance de la Région wallonne, selon un plan établi sur base de renseignements qui ne peuvent être recueillis par la Région wallonne que dans l'espace territorial pour lequel celle-ci est compétente.

Telle est la règle générale. La faculté donnée à l'Exécutif d'édicter des règles particulières pour des déchets en provenance d'Etats étrangers et de régions autres que la Région wallonne dont les quantités et l'origine ne peuvent être prévues procède de l'impossibilité de disposer de ces données en vue de l'élaboration du plan.

B.4. Une habilitation donnée à l'Exécutif ne peut accorder à celui-ci une compétence plus large que celle attribuée au législateur décréteur lui-même.

Les règles particulières doivent, comme la règle générale, obéir au principe formulé à la section I du chapitre V qui est d'assurer l'élimination des déchets dans des conditions propres à limiter les effets négatifs sur le sol, la flore, la faune, l'air ou les eaux et d'une façon générale sans porter atteinte ni à l'environnement ni à la santé de l'homme.

Elles ne peuvent rendre impossible, de façon absolue et générale, l'utilisation des décharges pour des déchets en provenance des autres Régions, ce qui serait en soi contraire à l'union économique belge. A cet égard, les règles particulières ne peuvent contenir que ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus; de plus les distinctions qu'elles opèrent ne peuvent être arbitraires ni engendrer une entrave injustifiée dans les échanges entre les composantes du Royaume.

Elles doivent de même, aux termes des articles 42 et 43 du décret, concourir à la mise en oeuvre des directives des Communautés européennes en matière de déchets et à l'exécution des obligations découlant des autres actes internationaux en vigueur dans l'ordre juridique interne.

Ainsi comprise cette habilitation n'est pas, en elle-même, entachée d'excès de compétence.

B.5. La Cour n'a pas à apprécier si des arrêtés d'exécution sont ou non entachés d'excès de compétence au motif qu'ils enfreindraient ou non les règles de l'union économique belge ou celles de la Communauté économique européenne.

PAR CES MOTIFS

LA COUR,

dit pour droit :

interprété conformément au présent arrêt, l'article 19, § 6, du décret de la Région wallonne du 5 juillet 1985 relatif aux 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.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 31 mai 1989.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

E. GUTT