

Numéro du rôle : 70
Arrêt n° 18/89 du 29 juin 1989

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance de Bruges (14ème chambre siégeant en matière correctionnelle) par jugement du 21 décembre 1987, en cause du Ministère public contre Willem CONTENT.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
des juges I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, L. DE GREVE et F. DEBAEDTS,
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

Par citation du 9 décembre 1987, Monsieur W. CONTENT a été assigné par le Procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruges à comparaître devant le tribunal correctionnel de Bruges le 21 décembre 1987. D'après la citation, le prévenu est inculpé, 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 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 ou maintenu en activité, du 15 mai 1983 jusqu'à la date de la citation, un établissement dans lequel des déchets sont éliminés.

Par jugement du 21 décembre 1987, la 14e chambre du tribunal de première instance de Bruges a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

"Le Conseil flamand n'a-t-il pas, dans les articles 3, 5, 13, 21, 25, 54 jusques et y compris 63, 67 et 68 du décret du 2.7.1981 (M.B. du 25.7.1981) 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

1. 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 31 décembre 1987.

Par ordonnance du 4 janvier 1988, 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 cette loi organique a été publié au Moniteur belge du 13 janvier 1988.

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 13 janvier 1988 et remises aux destinataires les 14 et 15 janvier 1988.

L'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon ont introduit chacun un mémoire respectivement les 8 et 12 février 1989.

Le Procureur du Roi de Bruges a introduit le 7 mars 1988 un document intitulé "mémoire" qui a été notifié aux parties par lettres recommandées à la poste le 19 avril 1988.

Par ordonnances des 21 juin 1988 et 6 décembre 1988, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 31 décembre 1988 et 30 juin 1989 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 11 octobre 1988, la Cour, au vu de l'article 61 de la loi organique précitée, a reporté l'examen de l'affaire jusqu'à la date du prononcé dans l'affaire n° 79 du rôle (le recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, introduit par le Conseil des Ministres).

La Cour a rendu ledit arrêt le 11 mai 1989.

Par ordonnance du 23 mai 1989, la Cour a décidé :

- que la question préjudicielle posée par le tribunal correctionnel de Bruges doit se lire comme suit :

"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 ?";

- que l'affaire est en état et que l'audience aurait lieu le 13 juin 1989;

- que la notification prescrite par l'article 73 de la loi organique du 28 juin 1983 est faite, en ce qui concerne le Procureur du Roi, sous réserve de la décision ultérieure quant la qualité de partie au sens de ladite loi organique.

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 24 mai 1989 et remises aux destinataires les 25 et 29 mai 1989.

A l'audience du 13 juin 1989 :

- ont comparu :

Me P. BLONTROCK, avocat du barreau de Bruxelles, pour Willem CONTENT, Platanenhoek 4, 8370 Blankenberge;

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

A l'audience du 29 juin 1989, le juge J. SAROT étant empêché de siéger, le siège a été complété par le juge M. MELCHIOR par ordonnance du président en exercice J. DELVA.

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.

2. Conformément à l'article 124 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la procédure dans la présente affaire reste régie par les dispositions de la loi organique du 28 juin 1983.

III. EN DROIT

A.1. Après avoir fourni un exposé des faits et de la procédure antérieure, l'Exécutif flamand demande à la Cour de tout d'abord reformuler la question préjudicielle conformément à l'article 15 de la loi organique du 28 juin 1983.

En ce qui concerne la définition de la notion de "déchets" figurant à l'article 3 du décret du 2 juillet 1981, l'Exécutif flamand fait remarquer que cette définition est identique à la définition donnée par la directive 75/442 de la CEE du 15 juillet 1975, à laquelle il est fait référence dans l'arrêt n° 44 du 23 décembre 1987 en vue de la définition des notions d' "enlèvement" et de "traitement" des déchets.

En ce qui concerne les articles 5, 13 et 21 du décret du 2 juillet 1981, l'Exécutif flamand renvoie à l'arrêt n° 44 rendu par la Cour le 23 décembre 1987.

Pour l'Exécutif flamand, il ressort de la définition de l'enlèvement et du traitement des déchets donnée dans l'arrêt précité que l'article 25 du décret du 2 juillet 1981, qui instaure un régime d'autorisation obligatoire pour les établissements dans lesquels des déchets sont éliminés, n'est pas entaché d'excès de compétence. La notion d' "élimination" des déchets, telle qu'elle est utilisée dans cet article, est comprise dans les notions d' "enlèvement" et de "traitement" telles que ces notions sont définies dans l'arrêt n° 44 de la Cour. Il est ajouté à cela que celui qui est habilité à régler l'élimination des déchets peut également soumettre cette activité à une autorisation.

En ce qui concerne les articles 54 à 63 du décret, l'Exécutif flamand renvoie à l'arrêt n° 44 de la Cour et y attache une série de conséquences. Pour l'Exécutif flamand, cet arrêt implique tout d'abord 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 être opérée que conformément aux lois nationales et par des autorités ayant également été habilitées à cette fin par la loi nationale. Il signifie ensuite 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 des 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). Il résulte enfin de l'arrêt précité 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.

Selon l'Exécutif, l'article 67 du décret du 2 juillet 1981, qui traite de l'entrée en vigueur du décret, ne viole aucune règle déterminative de compétence.

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 règlement général pour la protection du travail. Le législateur décentralisé 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, selon l'Exécutif flamand, pour prévoir sur ce point des mesures transitoires.

A.2. L'Exécutif régional wallon donne tout d'abord un aperçu des faits, de la procédure antérieure et des textes légaux à prendre en considération dans le cadre du litige. Il fait observer que la question préjudicielle devra être analysée à la lumière de la nouvelle formulation que la Cour en a donnée dans l'affaire portant le numéro de rôle 52.

L'Exécutif procède ensuite à une analyse des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale. Il se penche notamment sur certaines déclarations du Ministre des Réformes institutionnelles. Celui-ci avait précisé 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. Le même Ministre avait dit ensuite que l'élimination et le stockage des déchets sont compris dans les termes "enlèvement" et "traitement". Selon l'Exécutif, il ressort également des travaux préparatoires qu'en ce qui concerne les déchets, y compris les déchets toxiques, c'est un transfert global de compétences qui a été visé. L'Exécutif en conclut que les Régions sont compétentes pour édicter toutes mesures en matière de déchets, depuis leur production jusqu'à leur disparition.

L'Exécutif renvoie ensuite à la jurisprudence de la Cour contenue dans son arrêt n° 44 relativement aux articles 5, 13, 21 et 54 à 63.

En ce qui concerne l'article 3 du décret du 2 juillet 1981, l'Exécutif fait observer que le simple fait de définir des notions ne peut pas constituer un excès de compétence. Indépendamment de cette remarque, la définition donnée renvoie à celle que connaît le droit de la CEE et n'est pas contraire à la Constitution ou à la loi spéciale.

Pour ce qui est de l'article 25 du décret du 2 juillet 1981, qui instaure un régime d'autorisation

obligatoire pour les établissements dans lesquels des déchets sont éliminés, l'Exécutif fait observer que la compétence en matière d'enlèvement et de traitement des déchets implique la surveillance des établissements qui ont pour mission le traitement des déchets.

En ce qui concerne l'article 67 du décret du 2 juillet 1981, qui traite de l'entrée en vigueur du décret, l'Exécutif fait remarquer en renvoyant à l'article 56 de la loi spéciale qu'aucune règle déterminative de compétence n'a été violée.

Enfin, l'Exécutif soutient que la compétence des Régions en matière de déchets implique la compétence d'adopter des dispositions transitoires.

A.3. Dans un document intitulé "mémoire" et portant la date du 7 mars 1988, le Procureur du Roi de Bruges examine plus avant ce qu'a dit la Cour à propos de l'article 55, § 2, du décret du 2 juillet 1981 dans l'arrêt n° 44 qu'elle a rendu le 23 décembre 1987. La Cour avait décidé dans ledit arrêt que l'article précité viole 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.

Pour le Procureur du Roi de Bruges, cette déclaration d'incompétence partielle est susceptible de deux interprétations.

Dans une première interprétation, il résulterait de l'article 11 de la loi spéciale que les dispositions décrétales doivent rester totalement étrangères à la procédure pénale et ne peuvent pas influencer celle-ci. Les constatations des fonctionnaires visés à l'article 54 consignées dans un "procès-verbal" pourraient alors exclusivement avoir pour but d'informer les autorités administratives afin de leur permettre de prendre, en connaissance de cause, les mesures administratives qui s'imposent. Dans cette optique, l'arrêt n° 44 signifierait qu'aucune valeur probante ne pourrait être attribuée en matière pénale aux constatations des fonctionnaires régionaux et que lesdits fonctionnaires ne pourraient pas avoir de pouvoirs de police judiciaire. Le "procès-verbal" desdits fonctionnaires vaudrait alors uniquement en tant qu'avis officiel, lequel avis, à la différence d'un procès-verbal en matière pénale, ne présente aucun caractère d'authenticité. La conséquence de cette interprétation, aux dires du Procureur du Roi, serait toutefois que les constatations matérielles d'un officier de police non qualifié sur le plan technique auraient la priorité par rapport aux constatations d'un fonctionnaire spécialisé.

Une seconde interprétation serait que les fonctionnaires régionaux peuvent bel et bien se voir attribuer certaines compétences de police judiciaire, eu égard à la nécessité de pouvoir contrôler pour chaque décret le respect de ses dispositions. Chaque mission de contrôle comporte par essence la constatation d'infractions. Dans cette interprétation, les procès-verbaux dressés par les fonctionnaires en question auraient bel et bien une valeur probante, mais une valeur de droit commun, à savoir au titre d'information. Toutefois, le législateur décretaal ne pourrait pas imposer de valeur probante particulière.

Le Procureur du Roi de Bruges estime que la seconde interprétation mérite la préférence, tant sur le plan pratique que sur celui du droit des compétences.

Elle est préférable sur le plan pratique parce qu'elle tient compte de la compétence particulière que requiert la recherche d'infractions en matière d'environnement et parce qu'elle prévient d'éventuelles décisions contradictoires de l'autorité administrative d'une part et du juge répressif d'autre part.

Elle est préférable sur le plan du droit des compétences dans la mesure où l'article 11 de la loi

spéciale n'exclut pas la conception large du droit pénal. Il est renvoyé à cet égard à l'arrêt n° 43 rendu le 3 décembre 1987 par la Cour, qui considère que le législateur décréte peut régler le délai de prescription de l'action publique. Il est également relevé que le droit pénal formel ne peut pas être distingué du droit pénal matériel.

EN DROIT

Quant à l'applicabilité de l'article 45 de la Constitution.

B.1. Aucune demande de suspension des poursuites n'ayant été transmise ou communiquée à la Cour d'arbitrage, celle-ci ne doit dès lors pas se prononcer sur l'applicabilité de l'article 45 de la Constitution à la procédure préjudicielle devant la Cour.

Quant à la recevabilité du mémoire du Procureur du Roi de Bruges.

B.2. Le 7 mars 1988, le Procureur du Roi de Bruges a introduit un document qualifié de "mémoire".

L'article 69 de la loi du 28 juin 1983 dispose comme suit :

"Dans les trente jours de la réception des notifications faites par le greffier en vertu des articles 59 à 61 ou de la décision de renvoi visée à l'article 20 de la loi, le Conseil des Ministres, les Exécutifs, les présidents des assemblées législatives et les personnes destinataires de ces notifications peuvent adresser un mémoire à la Cour".

Le greffier de la juridiction a quo a notifié le jugement de renvoi au Procureur du Roi de Bruges le 31 décembre 1987. Le Procureur du Roi disposait dès lors jusqu'au 30 janvier 1988 de la possibilité d'introduire un mémoire. Le mémoire déposé le 7 mars 1988 est donc tardif et irrecevable en tant que tel.

Le document déposé par le Procureur du Roi de Bruges est toutefois recevable au titre de conclusions. Le 19 février 1988 en effet, le greffier de la Cour a procédé à la notification de l'introduction d'un mémoire par l'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon, notification qui a été reçue au Parquet de Bruges le 23 février 1988. En vertu de l'article 3 de la directive de la Cour du 15 décembre 1987, chaque partie disposait de 21 jours à dater d'une telle notification pour adresser au greffe des conclusions. Par conséquent, la pièce introduite par le Procureur du Roi le 7 mars 1988 peut être considérée comme formant des conclusions déposées de manière régulière.

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

B.3.a. 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.3.b. L'article 6, §1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il était en vigueur au moment où ces dispositions litigieuses ont été prises 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.c. 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", par la voie d'une référence 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.3.d. 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.3.e. 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 ses 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.3.f. L'article 21 du décret du 2 juillet 1981 instaure la possibilité, pour l'O.V.A.M., de concevoir, bâtir et exploiter des installations d'élimination. En outre, il dispose que la société des déchets peut, le cas échéant, éliminer d'office des déchets industriels aux frais de l'entreprise qui n'a pas rempli ses obligations en la matière.

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

B.3.g. 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.3.h. Toutefois, il échet de relever que l'exercice des compétences visées aux articles précités du décret ne peut pas porter atteinte aux limites fixées aux autres attributions de compétence prévues dans la loi spéciale du 8 août 1980, et notamment à la réserve que le législateur spécial a formulée respectivement au 1° et au 3° de l'article 6, § 1er, II.

Les articles du décret du 2 juillet 1981 présentement soumis à l'appréciation de la Cour n'empêchent pas le respect de ces normes nationales et ne violent donc pas les règles de compétence visées.

B.4. 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 décentral le pouvoir de régler par décret un certain nombre de matières. L'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose cependant que "le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi".

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

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

B.5. Quant à la compétence en matière pénale

L'article 7 de la Constitution réserve au législateur national le soin de déterminer les cas dans lesquels une poursuite peut avoir lieu et de régler la forme de cette poursuite.

L'article 9 de la Constitution dispose par ailleurs que "nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi".

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

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août constitue une telle habilitation : il donne au législateur décentral la possibilité de déterminer les 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 décentral 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 relève de la compétence du législateur national. Il n'appartient pas au législateur décentral de régler ces matières.

B.6. Quant à l'article 54 du décret

L'article 54 dispose :

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

Le gouverneur de la province ou le bourgmestre de la commune où se trouvent des déchets

abandonnés en infraction aux dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution peuvent en ordonner l'élimination et prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet."

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

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

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

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

B.7. Quant à l'article 55 du décret

L'article 55 disposait, abstraction faite de l'arrêt n° 11/89 rendu par la Cour le 11 mai 1989 :

"§ 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.8.a. Par son arrêt n° 11/89 rendu le 11 mai 1989, la Cour a annulé l'article 55, §1er, 1, du décret du 2 juillet 1981 dans la mesure où les lieux visés à cet article constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution.

En vertu de l'article 7, §1er, de la loi organique du 28 juin 1983, les arrêts d'annulation rendus par la Cour ont autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication au Moniteur belge. L'annulation a par ailleurs effet rétroactif, ce qui implique que la norme annulée, ou la partie annulée de la norme, doit être considérée comme n'ayant jamais existé.

Il résulte de ce qui précède que la question préjudicielle est sans objet en tant qu'elle concerne la disposition susvisée, dans la mesure où celle-ci a été annulée.

En tant que l'article 55, §1er, 1, du décret du 2 juillet 1981 ne concerne pas des domiciles au sens de l'article 10 de la Constitution, il ne viole pas les règles déterminant les compétences. Les législateurs décrets sont en effet compétents pour adopter des dispositions relatives au contrôle du respect de leurs décrets.

B.8.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 décret et ses arrêtés d'exécution. Le législateur décrets 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 décrets ne règle pas une matière réservée par la Constitution au législateur national.

B.8.c. Le législateur décrets, 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.8.d. Les autres dispositions de l'article 55, § 1er, 2, sont également conformes aux règles répartitrices de compétences.

B.8.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.8.f. L'article 55, §2, autorise les fonctionnaires visés à l'article 54 du décret du 2 juillet 1981 à dresser des procès-verbaux.

L'arrêt n° 11/89 précité a annulé après le terme "procès-verbaux" les mots "qui font foi jusqu'à preuve du contraire".

Il en résulte que la question préjudicielle, dans la mesure où elle se rapporte aux termes mentionnés ci-dessus, est sans objet.

L'article 55, §2, tel qu'il subsiste après cette annulation n'est pas entaché d'excès de compétence.

B.9. Quant à l'article 56 du décret

L'article 56 dispose :

"Est puni d'un 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 décretal 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 décretal 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 toutes les dispositions qu'elle vise -y compris celles qui ne sont pas présentement soumises au contrôle de la Cour- y sont elles-mêmes conformes.

B.10. Quant à l'article 57 du décret

L'article 57 du décret a été annulé par l'arrêt n° 11/89 rendu par la Cour le 11 mai 1989.

La question préjudicielle est dès lors sans objet dans la mesure où elle concerne l'article susmentionné.

B.11. En ce qui concerne l'article 58 du décret

L'article 58 du décret a été annulé par l'arrêt n° 11/89 rendu par la Cour le 11 mai 1989 dans la mesure où il concerne les outils et moyens de transport qui ont servi à commettre les infractions.

Il en résulte que la question préjudicielle, dans la mesure où elle se rapporte à la partie annulée de l'article 58 du décret, est sans objet.

En disposant que les déchets et leur emballage peuvent être confisqués, même s'ils n'appartiennent pas au contrevenant, le législateur décrétoal ne viole pas les règles déterminant les compétences lorsque cette confiscation a pour but de retirer de la circulation des objets dangereux ou nocifs. Dans ce cas, la mesure revêt en effet non pas le caractère d'une peine, mais celui d'une mesure de sûreté.

B.12. 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 décrétoal 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 décrétoal 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 la base de plusieurs articles du décret, le législateur décrétoal a légitimement estimé que ces mesures étaient indispensables à la réalisation de l'un des objectifs du décret.

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

B.13. Quant à l'article 60 du décret

L'article 60 du décret a été annulé par l'arrêt n° 11/89 de la Cour dans la mesure où il dispose que l'exécution d'une des peines prévues à l'article 56 dudit décret -le paiement des amendes- peut être réalisée à l'encontre d'une autre personne que celle qui a été condamnée.

Il en résulte que la question préjudicielle est sans objet dans la mesure de l'annulation prononcée.

L'article tel qu'il subsiste à l'égard des frais de justice n'est pas entaché d'excès de compétence.

B.14. 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.15. Quant aux articles 62 et 63 du décret

Les articles 62 et 63 du décret ont été annulés par l'arrêt n° 11/89 rendu par la Cour le 11 mai 1989.

La question préjudicielle est dès lors sans objet dans la mesure où elle se rapporte aux articles 62 et 63 du décret.

B.16. 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.17. Quant à l'article 68 du décret

Comme il a été dit sub B.3.g. 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, 55, §1er, 2, a, c et d, et 3, 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. La question préjudicielle est sans objet dans la mesure où elle concerne les articles 57, 62 et 63 du susdit décret.

3. La Cour ayant annulé l'article 55, §1er, 1, du susdit décret, par son arrêt n° 11/89 du 11 mai 1989, dans la mesure où les lieux qui y sont visés constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution, cette disposition ne contient aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

La question préjudicielle est sans objet dans la mesure de l'annulation susvisée.

4. 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.

5. La Cour ayant annulé dans l'article 55, §2, du susdit décret, par son arrêt n° 11/89 du 11 mai 1989, les mots "die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is" (qui font foi jusqu'à preuve du contraire), cette disposition ne contient aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

La question préjudicielle est sans objet dans la mesure où elle se rapporte à la partie annulée de cet article.

6. La Cour ayant annulé l'article 58 du susdit décret, dans son arrêt n° 11/89 du 11 mai 1989, dans la mesure où il règle la confiscation d'outils ou de moyens de transport, cet article ne contient aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, lorsque la confiscation de déchets ou de leur emballage constitue une mesure de sûreté.

La question préjudicielle est sans objet dans la mesure de l'annulation susvisée.

7. La Cour ayant annulé l'article 60 du susdit décret, par son arrêt n° 11/89 du 11 mai 1989, dans la mesure où il désigne une personne autre que le condamné comme "burgerrechtelijk aansprakelijk voor de betaling van de geldboeten" (civilement responsable du paiement des amendes), cet article ne constitue aucune violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

La question préjudicielle est sans objet dans la mesure de l'annulation susvisée.

8. 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 29 juin 1989 par la Cour composée des présidents J. DELVA et E. GUTT et des juges I. PETRY, M. MELCHIOR, J. WATHELET, L. DE GREVE et F. DEBAEDTS, assistée du greffier L. POTOMS, présidée par le président J. DELVA.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA