

Numéro du rôle : 256
Arrêt n° 13/92 du 27 février 1992

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance d'Anvers, 33ème chambre, statuant en matière correctionnelle, par jugement du 29 novembre 1990, en cause du Ministère public et S. Grieten, F. Wagemans, G. Jacobs et J. Canters contre W. Hendrickx et la s.a. Euroblast.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Delva et I. Pétry,
et des juges D. André, L. De Grève, L.P. Suetens,
M. Melchior et H. Boel,
assistée du greffier L. Potoms,
présidée par le président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. OBJET

Par jugement du 29 novembre 1990, le tribunal de première instance d'Anvers, 33ème chambre, statuant en matière correctionnelle, a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante :

"Par les articles 11 et 29, § 2, § 4 et § 5, du décret du 24 janvier 1984 'houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer' (portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines) (M.B. du 5 juin 1984), le Conseil flamand a-t-il violé 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 ?".

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

Il ressort du dossier concernant l'instance principale que le premier prévenu est poursuivi, entre autres, pour infraction aux articles 1er, 2, 3, 9 et 29 du décret du Conseil flamand du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines.

Le deuxième prévenu, la société anonyme Euroblast, est cité, entre autres, en vue de s'entendre déclarer, par application de l'article 29, § 5, du décret précité du 24 janvier 1984, civilement responsable des amendes auxquelles le premier prévenu serait condamné.

Le jugement de renvoi constate que le dossier répressif contient un procès-verbal établi par un fonctionnaire de la Région flamande et que

l'article 11 du décret précité confère force probante à un tel procès-verbal "jusqu'à preuve contraire". Après avoir rappelé les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 44 du 23 décembre 1987 et 11/89 du 11 mai 1989, la juridiction décide de poser la question préjudicielle susmentionnée.

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 28 décembre 1990.

Par ordonnance du 28 décembre 1990, le président en exercice a désigné les juges du siège, conformément aux articles 58 et 59, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé le 11 janvier 1991 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste du 16 janvier 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 19 janvier 1991.

W. Hendrickx et la s.a. Euroblast ont introduit un mémoire commun le 21 février 1991.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 1er mars 1991.

Par ordonnances des 6 juin 1991 et 19 novembre 1991, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 28 décembre 1991 et 28 juin 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 4 novembre 1991, le président en exercice a désigné le juge L. De Grève comme membre du siège en remplacement du juge K. Blanckaert, légitimement empêché.

Par ordonnance du 14 janvier 1992, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a fixé l'audience au 5 février 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 14 janvier 1992.

A l'audience du 5 février 1992 :

- ont comparu :
Me G. Schepers, avocat du barreau d'Anvers, pour W. Hendrickx, Plutostraat 19, 2900 Schoten, et pour la s.a. Euroblast, Toekomstlaan 22, 2900 Schoten;
Me D. D'Hooghe, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;
- les juges-rapporteurs L. De Grève 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 62 et suivants de la loi organique, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

IV. QUANT AUX DISPOSITIONS VISEES

La question préjudicielle vise les articles 11 et 29, §§ 2, 4 et 5, du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines, publié au Moniteur belge du 5 juin 1984.

Le décret précité jette les bases des règles spécifiques à la Région flamande en matière de gestion des eaux souterraines. Les chapitres Ier et II sont consacrés respectivement à la protection contre la pollution et à l'usage des eaux souterraines.

Le troisième chapitre regroupe des dispositions en matière de surveillance, en ce compris l'article 11 litigieux, libellé comme suit :

"Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les agents désignés à cette fin par l'Exécutif flamand ont compétence pour rechercher et constater les infractions au présent décret et à ses arrêtés d'exécution. Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit dans les établissements ou installations - à l'exclusion des locaux destinés à l'habitation - lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'il s'y commet une infraction au présent décret ou à ses arrêtés d'exécution. Les procès-verbaux qu'ils établissent font foi jusqu'à preuve contraire. Copie en est notifiée aux contrevenants dans les dix jours de la constatation. S'il existe des indices suffisants pour présumer qu'une telle infraction se commet dans des locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire par deux de ces agents agissant en vertu d'une autorisation du juge de

paix".

Le quatrième chapitre du décret du 24 janvier 1984 règle certains aspects concernant l'indemnisation des dommages causés par une prise d'eau souterraine et le cinquième chapitre - intitulé "Dispositions pénales" - comprend le seul article 29, dont les deuxième, quatrième et cinquième paragraphes sont mis en cause.

L'ensemble de l'article 29 est libellé comme suit :

"§ 1er. Sans préjudice de l'application des peines établies par le Code pénal ou par d'autres lois, est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de vingt-six à dix mille francs, ou d'une de ces peines seulement :

1. celui qui n'étant pas titulaire d'une autorisation, pose des actes ou accomplit des activités qui, conformément aux dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, sont assujettis à autorisation préalable;
2. celui qui n'observera pas les conditions fixées par une autorisation;
3. celui qui exécute des travaux ou exerce des activités interdits en application du présent décret et de ses arrêtés d'exécution;
4. celui qui, par négligence ou défaut de prévoyance dans l'utilisation de biens meubles ou immeubles, est cause de pollution des eaux souterraines;
5. celui qui se soustrait à son devoir de contribuable, au sens de l'article 24 du présent décret et de ses arrêtés d'exécution;
6. celui qui se refuse ou s'oppose aux visites, à la prise d'échantillons ou aux mesures prévues par le présent décret et ses arrêtés d'exécution.

§ 2. Les peines peuvent être portées au double si une nouvelle infraction est commise dans les deux années à dater d'un jugement devenu définitif portant condamnation pour l'une des infractions prévues par le présent article.

§ 3. Toutes les dispositions du Livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont d'application pour les infractions prévues par le présent décret.

§ 4. Le juge peut ordonner la saisie de machines et la démolition des constructions, installations et ouvrages édifiés en infraction aux dispositions prises en application du présent décret. Il peut de même

ordonner la remise des lieux dans leur état primitif.

A défaut par le condamné d'exécuter le jugement dans le délai imparti, il y sera procédé d'office à ses risques et frais sur ordre du fonctionnaire habilité à cet effet par l'Exécutif flamand.

Dans ce cas, celui-ci a le droit de vendre les matériaux et objets provenant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer ou de procéder à leur destruction en un lieu qu'il choisit. Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état, taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies.

§ 5. Les sociétés sont civilement responsables des condamnations pécuniaires et confiscations prononcées contre leurs organes ou préposés pour infraction aux dispositions du présent décret. Ces sociétés pourront être citées devant la juridiction répressive."

Enfin, les dispositions relatives à l'entrée en vigueur du décret ainsi que les dispositions abrogatoires et transitoires ont été rassemblées sous le chapitre VI.

V. EN DROIT

- 1.A.1. Les parties citées devant la juridiction a quo observent dans leur mémoire qu'en vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les législateurs décrets ne peuvent régler les matières qui leur sont attribuées que sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi.

Les prévenus ajoutent que, conformément à l'article 11 de la loi spéciale précitée, les législateurs décrets peuvent, il est vrai, ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements, mais sans déroger aux règles prévues par le Livre Ier du Code pénal et sans pouvoir recourir à l'article 100 du Code pénal.

Les auteurs du mémoire renvoient à cet égard à la jurisprudence de la Cour, et en particulier à l'arrêt n° 11/89 du 11 mai 1989.

Les parties citées devant la juridiction a quo concluent que par le décret du 24 janvier 1984, le législateur décréteil a excédé ses compétences en réglant lui-même :

- la forme des poursuites, entre autres la valeur probante des procès-verbaux (art. 11 du décret);
- la récidive (art. 29, § 2, du décret);
- la saisie et l'ordre de démolition (art. 29, § 4, du décret);
- les condamnations pécuniaires et confiscations (art. 29, § 5, du décret).

- 1.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand renvoie à un certain nombre d'arrêts de la Cour concernant la problématique visée et déclare, eu égard à cette jurisprudence, s'en remettre à la sagesse de la Cour pour ce qui est des articles 11 et 29, §§ 2 et 5, du décret contesté.

Pour ce qui est de l'article 29, § 4, du décret, l'Exécutif flamand estime qu'il s'agit d'une réglementation portant sur la restitution dans son acception large et donc d'un accessoire indivisiblement lié à la sanction pénale, qui relève de la compétence du législateur décréteil en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

- 2.B. Quant à la compétence de la Région en matière de gestion des eaux souterraines

- 2.B.1. L'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - modifié par la loi du 8 août 1988 - énonce :

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

...
V. En ce qui concerne la politique de l'eau :

- 1° La production et la distribution d'eau, en ce compris les règlements techniques en matière d'eau potable, dans le respect des normes minima-

les arrêtées par l'autorité nationale lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, V, 1^o, précité que les auteurs de cet article entendaient attribuer aux Régions les matières qui étaient précédemment réglées, entre autres, par les lois nationales suivantes :

- l'arrêté-loi du 18 décembre 1946 instituant un recensement des réserves aquifères souterraines et établissant une réglementation de leur usage;
- la loi du 26 mars 1971 relative à la protection des eaux souterraines;
- la loi du 9 juillet 1976 relative à la réglementation de l'exploitation des prises d'eau souterraine;
- la loi du 10 janvier 1977 organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine.

Le décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines reprend en grande partie les dispositions des lois précitées.

Le législateur régional flamand pouvait donc en principe, dans le cadre de l'exercice de ses compétences relatives à la politique de l'eau, adopter les dispositions du décret précité.

3.B. 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

décrétal 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 les cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciales ou ordinaires 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.

4.B. Quant à la compétence en matière pénale

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

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

Les Communautés et les Régions ne peuvent donc intervenir dans ces matières réservées que moyennant l'habilitation précisée sub 3.B.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 constitue une telle habilitation : il donne au

législateur décrétait 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

cependant pas 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 infractions 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 décrétral 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 décrétral de régler ces matières, quand bien même il ne ferait que reproduire les dispositions nationales existantes.

5.B. Quant à l'article 11 du décret

5.B.1. L'article 11 dispose :

"Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les agents désignés à cette fin par l'Exécutif flamand ont compétence pour

rechercher et constater les infractions au présent décret et à ses arrêtés d'exécution. Ils peuvent pénétrer de jour et

de nuit dans les établissements ou installations - à l'exclusion des locaux destinés à l'habitation - lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'il s'y commet une infraction au présent décret ou à ses arrêtés d'exécution. Les procès-verbaux qu'ils établissent font foi jusqu'à preuve contraire. Copie en est notifiée aux contrevenants dans les dix jours de la constatation.

S'il existe des indices suffisants pour présumer qu'une telle infraction se commet dans des locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire par deux de ces agents agissant en vertu d'une autorisation du juge de paix".

- 5.B.2. Le législateur régional, qui est compétent pour confier à des fonctionnaires relevant de la Région des missions de surveillance du respect 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 force probante des 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 11, alinéa 1er, troisième phrase, du décret viole donc les règles de compétences dans la mesure où il règle la force probante des procès-verbaux établis par les fonctionnaires désignés par l'Exécutif flamand.

- 5.B.3. Dans la mesure où les lieux visés à l'article 11 constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution, l'article précité du décret est également 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.

6.B. Quant à l'article 29, § 2, du décret

6.B.1. L'article 29, § 2, énonce :

"§ 2. Les peines peuvent être portées au double si une nouvelle infraction est commise dans les deux années à dater d'un jugement devenu définitif portant condamnation pour l'une des infractions prévues par le présent article."

6.B.2. Cette disposition viole la règle déterminant les compétences résultant de l'article 11 de la loi spéciale puisqu'elle règle la récidive, matière reprise dans le Livre Ier du Code pénal (articles 54 et suivants) qui ressortit à la compétence du législateur national.

7.B. Quant à l'article 29, § 4, du décret

7.B.1. L'article 29, § 4, énonce :

"Le juge peut ordonner la saisie de machines et la démolition des constructions, installations et ouvrages édifiés en infraction aux dispositions prises en application du présent décret. Il peut de même ordonner la remise des lieux dans leur état primitif.

A défaut par le condamné d'exécuter le jugement dans le délai imparti, il y sera procédé d'office à ses risques et frais sur ordre du fonctionnaire habilité à cet effet par l'Exécutif flamand.

Dans ce cas, celui-ci a le droit de vendre les matériaux et objets provenant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer ou de procéder à leur destruction en un lieu qu'il choisit. Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état, taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies."

- 7.B.2. Les dispositions de l'article 29, § 4, doivent être considérées comme réglementant la restitution au sens 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 29, § 4, est conforme à l'habilitation donnée au législateur décrétal 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 et d'en régler les modalités.

- 8.B. Quant à l'article 29, § 5, du décret

- 8.B.1. L'article 29, § 5, énonce :

"§ 5. Les sociétés sont civilement responsables des condamnations pécuniaires et confiscations prononcées contre leurs organes ou préposés pour infraction aux dispositions du présent décret. Ces sociétés pourront être citées devant la juridiction répressive."

- 8.B.2. Dans la mesure où l'article 29, § 5, du décret dispose que l'exécution d'une des peines prévues au paragraphe 1er de ce même article - le paiement des amendes - peut être réalisée à l'encontre d'une autre personne que celle qui a été condamnée, il déroge aux règles établies par le Livre Ier du Code pénal; il viole ainsi les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.
- 8.B.3. En rendant les sociétés civilement responsables des confiscations prononcées, à titre de peine, contre leurs organes ou préposés, l'article 29, § 5, du 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 29, § 5, du décret viole dans cette mesure les règles déterminant les compétences.
- 8.B.4. La deuxième phrase de l'article 29, § 5, aux termes de laquelle les sociétés peuvent être citées devant la juridiction répressive, doit être lue en combinaison avec les dispositions de la première phrase. La deuxième phrase viole dès lors elle aussi les règles de compétence.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit :

1. L'article 11 du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 "houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer" (portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines) 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 :
 - a) dans la mesure où il règle la force probante des procès-verbaux établis par les fonctionnaires désignés par l'Exécutif flamand;
 - b) dans la mesure où les lieux visés à cet article constituent un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution.
2. L'article 29, § 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.
3. L'article 29, § 4, du décret précité n'implique 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.
4. L'article 29, § 5, du décret précité viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des

Régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 février 1992, par le siège précité dans lequel le juge L. De Grève, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge F. Debaedts, conformément à l'ordonnance de ce jour du président Delva.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

J. Delva