

Numéro du rôle : 536
Arrêt n° 48/93 du 17 juin 1993

A R R E T

En cause : la question préjudicielle posée par le tribunal de première instance d'Anvers en cause du Ministère public contre Y. Van De Wiel et J. Dejongh.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens et G. De Baets, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président F. Debaedts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt de réponse immédiate suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par jugement du 13 février 1992, le tribunal de première instance d'Anvers, en cause du Ministère public contre Y. Van De Wiel et J. Dejongh, a posé la question préjudicielle suivante :

« Le Conseil flamand a-t-il violé, aux articles 29, § 2, 29, § 4, et 29, § 5, du décret du 24 janvier 1984 'houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer' (portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines) (*Moniteur belge*, 5 juin 1984), 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 ? »

L'affaire a été inscrite au rôle sous le numéro 536.

II. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi, reçue au greffe le 23 mars 1993.

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

Les juges-rapporteurs G. De Baets et L. François ont estimé, sur le vu du jugement de renvoi et en l'état de l'affaire à ce moment, qu'il pouvait être mis fin par un arrêt de réponse immédiate, conformément à l'article 72, *in fine*, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à la procédure de question préjudicielle engagée par la décision de renvoi visée ci-avant et ont fait rapport à ce sujet devant la Cour le 1^{er} avril 1993.

Les conclusions des rapporteurs ont été notifiées aux parties par lettres recommandées à la poste le même jour, remises aux destinataires les 5 et 13 avril 1993.

Aucun mémoire justificatif n'a été introduit.

La Cour, estimant qu'il y a lieu de confirmer la jurisprudence de l'arrêt n° 13/92 du 27 février 1992, décide de procéder par arrêt de réponse immédiate, conformément à l'article 72, *in fine*, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique du 6 janvier 1989, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. Quant aux dispositions visées

La question préjudicielle vise l'article 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 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, troisième 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'observe 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.

IV. *En droit*

Quant à la compétence de la Région en matière de gestion des eaux souterraines

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

« Les matières visées à l'article 107^{quater} 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 minimales 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°, 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.

Quant aux matières réservées à la loi par la Constitution

B.2. Les articles 3^{ter}, 59^{bis} et 107^{quater} de la Constitution et les articles 4 à 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ont conféré au législateur décréteur le pouvoir de régler par décret un certain nombre de matières. L'article 19, § 1^{er}, 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.

Quant à la compétence en matière pénale

B.3. 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 B.2.

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 constitue une telle habilitation : il donne au législateur décrétoal 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 toutefois pas au législateur décrétoal 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 décréteur de régler ces matières, quand bien même il ne ferait que reproduire les dispositions nationales existantes.

Quant à l'article 29, § 2, du décret

B.4.1. 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 ».

B.4.2. Cette disposition viole la règle déterminant les compétences résultant de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisqu'elle traite de la récidive, matière réglée dans le Livre I^{er} du Code pénal (articles 54 et suivants) qui ressortit à la compétence du législateur national.

Quant à l'article 29, § 4, du décret

B.5.1. L'article 29, § 4, énonce :

« § 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 d'exécution du jugement par le condamné 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 ».

B.5.2. 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 décréteur par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 : 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.

Quant à l'article 29, § 5, du décret

B.6.1. 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 ».

B.6.2. Dans la mesure où l'article 29, § 5, du décret dispose que l'exécution d'une des peines prévues au paragraphe 1^{er} 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 I^{er} du Code pénal; il viole ainsi les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

B.6.3. 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 I^{er} 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 ajoutant aux articles 42 et 43 du Code pénal, l'article 29, § 5, du décret viole dans cette mesure les règles déterminant les compétences.

B.6.4. 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 29, § 2, 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.

2. L'article 29, § 4, 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.

3. 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 17 juin 1993.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

F. Debaedts