

| |
|--|
| Numéro du rôle : 2835 |
| Arrêt n° 213/2004 du 21 décembre 2004 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 56 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, posée par la Cour d'appel de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 4 novembre 2003 en cause du ministère public et de la Région wallonne contre A.V., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 14 novembre 2003, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« En ce qu'elles établissent un mode de récidive spécifique, les dispositions contenues dans l'article 56 du décret du Conseil régional wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets ne violent-elles 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 ? »

Le Conseil des ministres et le Gouvernement wallon ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 20 octobre 2004 :

- ont comparu :

. Me E. Jacobowitz *loco* Me D. Gérard et Me M. Mareschal, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me F. de Montpellier *loco* Me K. Mörich et Me S. Wattiaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Après avoir fait l'objet d'une première condamnation par le Tribunal correctionnel de Verviers par jugement du 9 novembre 2002, le prévenu A.V. fait l'objet d'une nouvelle condamnation, par jugement du 25 juin 2002 rendu par le même Tribunal, sur la base de l'article 7 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, pour avoir, notamment, abandonné et entreposé des déchets de manière illégale et avoir déposé et brûlé des huiles usagées.

Ce jugement fait l'objet d'un appel tant du ministère public que du prévenu.

La Cour d'appel, après avoir constaté que, la période infractionnelle se situant après le premier jugement, le prévenu était bien en état de récidive, interroge la Cour, avant de se prononcer, sur la conformité de l'article précité aux règles de compétence.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1.1. Après avoir rappelé que les régions sont compétentes en matière de politique des déchets, le Conseil des ministres constate que l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, en sorte que les communautés et les régions peuvent ériger en infraction les manquements aux dispositions qu'elles prennent et prévoir les peines punissant ces manquements. Elles peuvent aussi, pour les infractions particulières, prévoir par décret des exceptions aux dispositions du livre Ier du Code pénal. Toutefois, rappelle le Conseil des ministres, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération du Gouvernement de la communauté ou de la région sur un avant-projet de décret reprenant une peine non prévue au livre Ier du Code pénal.

En ce qui concerne l'article 56 en cause du décret du 27 juin 1996, le Conseil des ministres constate qu'il établit un régime juridique spécifique par rapport à celui de l'article 56, alinéa 2, du Code pénal. Ce régime, en l'occurrence, conduit à une aggravation de la sanction et, partant, à la création d'une nouvelle peine non prévue au livre Ier du Code pénal. Or, il aurait fallu, dans ce cas, solliciter un avis conforme du Conseil des ministres, conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui n'a pas été fait en l'espèce. Ceci a pour conséquence, selon le Conseil des ministres, que l'article 56 du décret de la Région wallonne viole les règles répartitrices de compétences et que la question appelle une réponse affirmative.

A.1.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres estime que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, ce n'est pas parce qu'un article d'un décret flamand et un article d'une ordonnance bruxelloise traitent aussi de la récidive dans la matière des infractions commises en matière de déchets que l'article en cause du décret wallon serait constitutionnel. Il considère d'ailleurs que le Gouvernement wallon se méprend sur la portée de ces dispositions.

Le Conseil des ministres constate en outre que le Gouvernement wallon ne considère pas la récidive comme une peine mais comme une « forme de circonstance aggravante personnelle à l'agent ». Dans ce cas, et si la Cour retenait cette argumentation, il faudrait, estime le Conseil des ministres, s'attacher plus finement à l'analyse des concepts de peine et de pénalisation, la peine étant le type de sanctions pouvant être prononcées par un juge, la pénalisation étant en réalité un processus, ce qui est le cas de l'article 56 qui, sans aucun doute, applique la peine.

Et, par conséquent, le Conseil des ministres de réitérer qu'il aurait fallu un avis conforme de ce dernier sur l'avant-projet de décret qui est devenu le décret du 27 juin 1996.

Position du Gouvernement wallon

A.2.1. Après avoir réaffirmé la compétence de la Région en matière de déchets ainsi qu'après avoir rappelé celles qui lui reviennent, en matière pénale et depuis la modification de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, le Gouvernement wallon soutient que l'article 56 du décret pouvait bien modifier les règles du livre Ier du Code pénal relatives à cette matière, la récidive ne constituant pas une peine mais visant la situation de l'individu. Il ne fallait donc pas l'avis conforme du Conseil des ministres.

A.2.2. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement wallon réaffirme que la récidive n'est pas une peine mais un instrument qui permet d'aggraver celle-ci.

En ce qui concerne l'avis du Conseil des ministres, il a été sollicité par le Gouvernement wallon, qui le produit en annexe. Et cet avis sur la disposition en cause a été libellé comme conforme. Par conséquent, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1. La juridiction *a quo* soumet au contrôle de la Cour l'article 56 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, dont la deuxième phrase a été remplacée par l'article 162 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999.

Cet article dispose :

« En cas de récidive dans les cinq ans qui suivent une condamnation définitive pour infraction au présent décret, la peine d'emprisonnement et l'amende peuvent être portées au double du maximum. En outre, le juge peut ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à permis d'environnement, déclaration ou agrément en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou en vertu du présent décret. »

B.2. Il ressort de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur le respect par le législateur décrétoal des règles répartitrices de compétences, en ce que la disposition en cause établirait un mode de récidive spécifique dérogatoire au régime de droit commun établi à l'article 56, alinéa 2, du Code pénal.

B.3.1. L'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, confère aux régions la compétence à l'égard de « la politique des déchets », sous réserve des exceptions prévues à l'alinéa 2.

Par ailleurs, l'article 11 de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, dispose :

« Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre Ier du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal.

Dans les limites visées à l'alinéa 1er, les décrets peuvent :

1° accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région;

2° régler la force probante des procès-verbaux;

3° fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition. »

B.3.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.4. La disposition en cause déroge doublement au livre Ier du Code pénal.

Tout d'abord, sa première phrase modifie les modalités de la récidive, définie à l'article 56 du Code pénal, qui énonce :

« Quiconque, après une condamnation à une peine criminelle, aura commis un délit, pourra être condamné à une peine double du maximum porté par la loi contre le délit.

La même peine pourra être prononcée, en cas de condamnation antérieure à un emprisonnement d'un an au moins, si le condamné a commis le nouveau délit avant l'expiration de cinq ans depuis qu'il a subi ou prescrit sa peine. »

Pour que la disposition en cause concernant la récidive puisse être appliquée, il n'est plus requis, à la différence de ce que prévoit l'article 56 du Code pénal, que l'auteur ait été condamné précédemment à un emprisonnement d'au moins un an.

Par ailleurs, la deuxième phrase de la disposition en cause prévoit la possibilité pour le juge, en cas de récidive, d'obliger subsidiairement le condamné à cesser temporairement ou

définitivement les activités qu'elle vise. Avant son remplacement par l'article 162 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999, la deuxième phrase était libellée comme suit :

« En outre, le juge peut ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à autorisation, enregistrement ou agrément en vertu du décret. »

B.5. Sur la base de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décrétoal peut instaurer un régime spécial de récidive dérogatoire au droit commun dans une matière pour laquelle il est compétent, afin de sanctionner le non-respect de la politique dont il est chargé, en l'occurrence la politique des déchets.

En ne maintenant plus à l'article 56, première phrase, du décret du 27 juin 1996 l'exigence d'une condamnation préalable à un emprisonnement d'au moins un an et en la remplaçant par une condamnation du chef d'infraction au même décret, le législateur décrétoal n'a fait que modifier une modalité de la réglementation relative à la récidive contenue à l'article 56 du Code pénal. Cette modalité n'est pas de nature à instaurer une nouvelle peine ou une nouvelle pénalisation, pour lesquelles l'avis conforme du Conseil des ministres serait requis.

B.6. A l'article 56, deuxième phrase, du décret du 27 juin 1996, qui donne au juge la possibilité d'obliger subsidiairement le condamné, en cas de récidive, à cesser temporairement ou définitivement les activités visées, le législateur décrétoal a toutefois fixé, en cas de récidive, une peine complémentaire, que ne prévoyait pas le livre Ier du Code pénal lors de l'adoption de ce décret. Etant donné qu'il s'agissait d'une nouvelle peine, l'avis conforme du Conseil des ministres était requis en vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour constate, sur la base des pièces soumises, que l'avis conforme relatif au texte originaire de la deuxième phrase de la disposition en cause a été donné par arrêté du Conseil des ministres, envoyé le 16 février 1995 à la Région wallonne, en sorte qu'il est satisfait à la condition précitée de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les pièces auxquelles la Cour peut avoir égard ne font pas apparaître que l'avis conforme ait été à nouveau demandé en vue de remplacer la deuxième phrase de la disposition en cause par l'article 162 du décret du 11 mars 1999. La modification apportée à cet égard au texte original ne concernait toutefois plus le principe de l'instauration d'une nouvelle peine, mais les modalités purement formelles et techniques de la sanction subsidiaire, en sorte que l'avis conforme du Conseil des ministres n'était pas à nouveau requis.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 56 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior