

| |
|------------------------------------|
| Numéros du rôle : 4164 et 4195 |
| Arrêt n° 36/2008 du 4 mars 2008 |

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets et les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil, posées par la Cour d'appel de Gand et la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par arrêt du 16 février 2007 en cause du ministère public et autres contre J.-M. L. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 mars 2007, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 22, alinéa 2, du décret du 28 juin 1985 ' relatif à l'autorisation anti-pollution ' viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que la disposition selon laquelle il convient de ' prendre les mesures nécessaires pour éviter dégâts, incommodités et accidents graves et [de] limiter dans la mesure du possible, en cas d'accident, les effets pour l'homme et l'environnement ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ? »;

2. « L'article 13, § 1er, du décret du 2 juillet 1981 ' relatif à la prévention et la gestion des déchets ' viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que la disposition selon laquelle il convient de ' prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement demander à lui, pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement, notamment les risques pour l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, les incommodités par le bruit ou les odeurs et les atteintes aux paysages et aux sites ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ? »;

3. « Les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils permettent aux tiers victimes d'actes d'organes d'une société, qui ne constituent pas un dol, une faute lourde ou une faute récurrente, de rendre lesdits organes entièrement responsables et permettent à la personne morale d'exercer un droit de répétition intégral, alors que l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et l'article 2 de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, ne rendent responsables, directement ou par voie d'action récursoire, respectivement les travailleurs salariés et les membres du personnel au service de personnes publiques, dont la situation est réglée statutairement, qu'en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère présentant un caractère habituel plutôt qu'accidentel ? ».

b. Par arrêt du 3 avril 2007 en cause de A.D. contre M.B. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 avril 2007, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret du Conseil flamand du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution violent-ils les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition selon laquelle il convient de ' prendre les mesures nécessaires pour éviter [...], incommodités [...] ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction et en ce qu'une différence de traitement injustifiée est ainsi créée entre les justiciables qui sont poursuivis pour d'autres infractions et ceux qui sont poursuivis pour non-respect de l'obligation de prévoyance visée à l'article 22, alinéa 2, du décret relatif à l'autorisation anti-pollution ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4164 et 4195 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits dans l'affaire n° 4164 par :

- Maria Veryser, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 21a, Mariette Veryser, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 21, Rita Uleyn, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 23D, Gilbert Strubbe, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 23H, Marie-Claire Sarrazyn, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 23H, Albert Pysson, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 30, Arlette Danneel, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 30, Jacqueline Longuet, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 38, Reine-Marie Bossaert, en son nom propre et au nom de sa fille mineure Jolien Baes, demeurant à 8650 Houthulst, Poelkappellestraat 23C;

- J.-M.L. et M.G.;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits dans l'affaire n° 4195, à l'exception du Conseil des ministres qui n'a pas introduit un mémoire en réponse, par :

- A.D.;
- le Gouvernement flamand;
- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 18 décembre 2007 :

- ont comparu :

Me J. Goethals *loco* Me A. Lust, avocats au barreau de Bruges, pour J.-M.L. et M.G.;

. Me E. Rentmeesters *loco* Me W. De Cuyper, avocats au barreau de Termonde, et Me K. Vanwysberge, avocat au barreau d'Anvers, pour A.D.;

. Me E. Maes *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me P. Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 4164, les prévenus devant le juge *a quo* sont soupçonnés d'avoir causé des troubles de voisinage par des nuisances olfactives, des nuisances dues à la poussière, des nuisances sonores, des nuisances dues aux déchets sauvages, d'avoir causé des dommages dus aux animaux nuisibles et d'avoir ainsi commis une infraction à l'obligation de prévoyance inscrite aux articles 22 et 39, § 1er, 2°, du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » (ci-après : décret relatif au permis d'environnement). Ils sont en outre soupçonnés d'avoir stocké et/ou transformé des déchets de manière à avoir causé des troubles de voisinage par une pollution du sol, des nuisances olfactives et sonores, commettant ainsi une infraction au devoir de prévoyance inscrit à l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 « relatif à la prévention et à la gestion des déchets » (ci-après : décret relatif aux déchets).

Par jugement du Tribunal correctionnel de Furnes du 6 décembre 2002, les prévenus ont été acquittés. Le ministère public et les parties civiles ont interjeté appel de cette décision.

Devant la Cour d'appel de Gand, les prévenus font valoir que l'article 22, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement et l'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets violent le principe de légalité en matière pénale. L'un des prévenus conteste également le régime de responsabilité civile des organes des personnes morales. Le juge *a quo* décide, pour ces motifs, de poser les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

Dans l'affaire n° 4195, la demanderesse en cassation a été poursuivie devant le Tribunal correctionnel de Gand pour infraction au décret flamand du 28 juin 1985 relatif au permis d'environnement et à ses arrêtés d'exécution, au motif qu'elle avait omis, en tant qu'exploitante, de prendre toujours les mesures nécessaires afin d'éviter les dommages et nuisances, notamment les nuisances olfactives pour le voisinage.

Par jugement du Tribunal correctionnel de Gand du 11 mai 2004, les faits mis à charge de la demanderesse ont été déclarés prouvés au pénal et elle a été condamnée. L'action des parties civiles a été déclarée recevable et partiellement fondée.

La demanderesse et le ministère public ont interjeté appel de ce jugement.

Par arrêt du 15 septembre 2006, la Cour d'appel de Gand a déclaré les préventions établies et a condamné la demanderesse. Les parties civiles ont reçu une indemnisation. La demanderesse a également été condamnée aux dépens et au paiement d'une contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

Devant la Cour de cassation, la demanderesse fait valoir que l'article 22, alinéa 2, combiné avec l'article 39 du décret flamand relatif au permis d'environnement, viole le principe de légalité en matière pénale et demande à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle.

III. En droit

- A -

Quant au principe de légalité en matière pénale

A.1.1. Selon les prévenus dans l'affaire n° 4164, les dispositions pénales visées dans les deux premières questions préjudicielles sont difficilement conciliables avec le principe constitutionnel *lex certa* et avec les principes fondamentaux d'une société démocratique, étant donné qu'est finalement laissé au juge répressif le soin de décider s'il y a ou non infraction, ou seulement des troubles de voisinage au sens de l'article 544 du Code civil. Le texte des dispositions pénales en question ne suffit pas en soi pour permettre à l'exploitant de décider avec suffisamment de certitude quelles mesures il doit encore prendre, outre le fait de respecter correctement son permis, afin de limiter les nuisances et d'éviter les sanctions pénales.

A.1.2. La jurisprudence admettait, jusqu'à présent, conformément à la position de la Cour de cassation, que les dispositions pénales en cause ne posaient pas de problème à la lumière du principe de légalité en matière pénale. Le fait que la Cour constitutionnelle est actuellement interrogée dans deux affaires, et notamment par la Cour de cassation, au sujet de la constitutionnalité des dispositions en cause montre toutefois que la jurisprudence dominante est contestée.

A.1.3. Selon les prévenus, la Cour de cassation admet généralement à tort que le principe de légalité permet de laisser au juge le soin de « préciser » les faits et omissions qui emportent une responsabilité pénale. La répartition démocratique des pouvoirs serait méconnue si on laissait le juge préciser le contenu d'un texte vague. Si la loi doit être interprétée, c'est le juge qui doit déterminer sa portée, en conformité avec la seule interprétation possible que le législateur a voulu lui donner.

Selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat, le principe de légalité en matière pénale implique que le législateur définisse avec précision les actes qu'il entend réprimer de manière à ce que le citoyen puisse déterminer sa conduite. Il appartient uniquement au juge d'examiner si certains faits tombent sous le coup de la loi pénale, mais il n'a pas à déterminer quels faits sont ou non punissables.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle privilégie également une approche très stricte du principe de légalité en matière pénale. Même si la Cour laisse également au juge un certain pouvoir d'appréciation, il s'agit uniquement d'un pouvoir d'interprétation et non, comme l'admet la Cour de cassation, du pouvoir de définir des comportements punissables.

A.1.4. Les prévenus concluent que les dispositions contestées peuvent être admissibles en droit civil mais non en droit pénal, de sorte qu'elles sont contraires aux articles 12 et 14 de la Constitution et aux dispositions conventionnelles analogues.

A.2.1. Selon les parties civiles devant la Cour d'appel de Gand dans l'affaire n° 4164, un permis d'environnement comprend des droits, à savoir l'exploitation autorisée, et également des obligations : les conditions relatives au permis qui doivent être respectées.

Les permis d'environnement prévoient des mesures qui doivent clairement être prises en vue de prévenir les nuisances de toute espèce. Il s'agit de conditions générales et sectorielles pour les entreprises qui transforment les déchets, considérées comme des conditions relatives au permis d'environnement. Des conditions particulières supplémentaires peuvent être imposées spécifiquement à une entreprise déterminée.

A.2.2. Le décret relatif aux déchets et le décret relatif au permis d'environnement datent respectivement de 1981 et de 1985 et ont été appliqués sans problème durant toute cette période, de sorte que la terminologie utilisée ne peut être réputée insuffisamment précise à la lumière du principe de légalité en matière pénale. La jurisprudence est unanime sur ce point.

Les obligations imposées par les deux décrets ont été précisées dans les arrêtés d'exécution Vlarem I et Vlarem II.

A.3.1. La demanderesse devant la Cour de cassation, dans l'affaire n° 4195, fait valoir que les articles 22 et 39 du décret relatif au permis d'environnement ne satisfont pas aux exigences de précision et de prévisibilité imposées par les articles 12 et 14 de la Constitution et par des dispositions conventionnelles analogues. Ils ne satisfont pas davantage aux conditions posées par la Cour constitutionnelle en la matière. Le principe de légalité en matière pénale n'implique pas seulement l'obligation de prévoir les incriminations dans une loi formelle. Est tout aussi important le principe *lex certa*, déduit du principe de légalité, qui implique l'obligation pour le législateur de définir les incriminations de la manière la plus précise possible.

A.3.2. Le devoir de prévoyance imposé par l'article 22, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement contient l'obligation de prendre toujours les mesures nécessaires afin de prévenir les nuisances mais ne précise pas quels types de nuisances doivent être évités ou quelles mesures doivent être prises. L'on ne sait donc pas clairement *ex ante* quels comportements sont considérés comme punissables par le législateur.

A.3.3. Selon l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 15 septembre 2006, contre lequel la demanderesse a formé un pourvoi en cassation, le contrevenant est pénalement responsable en cas de nuisance anormale.

Il s'agit toutefois d'un critère particulièrement subjectif, dont l'interprétation dépend de la personne qui doit apprécier les nuisances. L'on ne sait pas davantage clairement quels critères peuvent être pris en considération pour apprécier le caractère anormal des nuisances. Le fait de prendre en compte des concepts de droit privé comme celui du « *bonus pater familias* » et de « troubles de voisinage anormaux » ne contribue pas à rendre prévisible l'application de l'article 22 du décret relatif au permis d'environnement et laisse au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

A.3.4. En ce qu'ils n'offrent pas les garanties dont bénéficient les personnes qui sont poursuivies pour d'autres infractions, les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret relatif au permis d'environnement sont également contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.1. Selon le Gouvernement flamand, qui se réfère, à l'appui de sa thèse, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les articles 12 et 14 de la Constitution n'empêchent pas que la loi confère un pouvoir d'appréciation au juge qui est chargé de son application, pour autant qu'elle ne méconnaisse pas les exigences particulières en matière de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles les lois pénales doivent satisfaire. La loi pénale peut présenter une certaine flexibilité en vue des circonstances changeantes, mais elle doit néanmoins être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Dans le cadre du contrôle au regard du principe de légalité en matière pénale, il faut également tenir compte, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, des éléments propres aux infractions qu'entendent réprimer ces dispositions pénales.

A.4.2. Les dispositions en cause du décret relatif au permis d'environnement et du décret relatif aux déchets satisfont sans aucun doute à ces conditions, ainsi que l'ont jusqu'à présent admis tous les cours et tribunaux.

Eu égard à l'évolution rapide des techniques de sécurité, le législateur décrétoal n'est pas en mesure d'édicter une réglementation plus détaillée. C'est effectivement le juge qui doit interpréter les notions de « dommage », « nuisance », « accidents graves » etc., mais il en va de même pour d'autres notions pénales. Il existe de nombreuses dispositions pénales attribuant au juge le pouvoir d'apprécier l'existence et la qualification de faits punissables, ce qui n'implique pas que le juge puisse prendre des décisions arbitraires, ni que le justiciable ne sache raisonnablement pas ce à quoi il peut s'attendre.

La demanderesse devant la Cour de cassation dans l'affaire n° 4195 fait valoir que la notion d'« incommodité » visée à l'article 22 du décret relatif à l'autorisation anti-pollution est comprise par la Cour d'appel de Gand au sens d'« incommodité anormale ». Il est à remarquer que la disposition en cause ne parle pas d'« incommodité anormale » mais d'« incommodité » sans plus. Si le critère « incommodité anormale » était trop vague, on ne saurait le reprocher à la disposition en cause, mais uniquement à l'interprétation qui lui est donnée par la jurisprudence.

La Cour d'appel de Gand n'a pas estimé que pour respecter le devoir de prévoyance, l'application des « meilleures techniques disponibles » était insuffisante en cas d'incommodité anormale mais bien l'application du « principe BATNEEC », qui implique l'utilisation des meilleures techniques disponibles *n'entraînant pas de coûts excessifs*. En cas d'incommodité *anormale*, l'exploitant doit prendre des mesures supplémentaires, sans

limiter celles-ci à celles n'entraînant pas de coûts excessifs. Cette définition du devoir de prévoyance par la Cour d'appel de Gand respecte aussi pleinement le principe de légalité en matière pénale.

Enfin, l'on ne peut perdre de vue qu'en droit pénal, pour qu'il y ait infraction, il faut toujours un élément matériel et un élément moral, même si ce dernier n'est pas mentionné expressément dans la disposition pénale.

A.4.3. Selon le Gouvernement flamand, il n'a, en l'espèce, pas été donné au juge un pouvoir d'appréciation plus large que celui qu'il a en général en matière pénale, *a fortiori* un pouvoir d'appréciation qui serait large au point que les personnes qui sont visées par la disposition ne pourraient pas adapter leur comportement ni en évaluer les conséquences. Dans la pratique, il est également apparu que les juges ordinaires ont toujours interprété les dispositions pénales en cause de manière uniforme et conforme à la volonté du législateur décentralisé.

Le Gouvernement flamand souligne aussi que certaines parties devant le juge *a quo* font, à tort, valoir que la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle auraient une vision différente du principe de légalité en matière pénale.

A.5. Dans ses mémoires, le Conseil des ministres n'a pris position qu'en ce qui concerne la troisième question préjudicielle et non en ce qui concerne les première et deuxième questions, dans lesquelles la constitutionnalité des décrets régionaux est en cause.

A.6.1. Le Gouvernement wallon se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, qui considèrent que le principe de légalité en matière pénale requiert que le législateur exprime en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Les exigences du principe de légalité n'obligent pas le législateur à faire preuve d'une précision absolue et n'excluent pas un pouvoir d'appréciation du juge. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, dans le contrôle au regard du principe de légalité en matière pénale, il convient de tenir compte non seulement du contenu de la norme contrôlée, mais également des matières qui sont réglées et de la qualité des destinataires.

A.6.2. Quant à l'article 22, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement, il convient d'observer que le Gouvernement flamand doit fixer les règles en vue de concrétiser le devoir général de prévoyance. En outre, la disposition en cause ne s'applique que pour les cas résiduels qui ne sont pas visés par les prescriptions légales et administratives. Le devoir général de prévoyance n'est pas non plus imposé à chacun, mais à des établissements précis, que le législateur décentralisé a répartis en plusieurs catégories, selon leur impact sur l'environnement et qui connaissent très bien leurs obligations. Enfin, le Gouvernement wallon relève également que les dispositions en cause doivent être situées dans le contexte institutionnel plus large dont elles font partie, tant en droit interne qu'en droit international. Elles sont liées au principe de précaution en matière environnementale, qui est inscrit à l'article 174, paragraphe 2, du Traité UE et à l'article 23 de la Constitution, qui consacre le droit à la protection d'un environnement sain et implique une obligation de *standstill*.

Quant à la responsabilité civile des organes de sociétés

A.7. Dans l'affaire n° 4164, les prévenus devant la Cour d'appel font valoir que les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les organes de sociétés sont toujours responsables de la faute contractuelle ou extracontractuelle qu'ils ont commise alors qu'en vertu de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et de l'article 2 de la loi du 10 février 2003, les travailleurs et les membres du personnel au service des personnes publiques ne répondent que de leur dol, de leur faute lourde ou de leur faute légère présentant un caractère habituel plutôt qu'accidentel. L'exception invoquée par certaines parties, disant que les deux catégories de personnes ne sont pas suffisamment comparables, ne pourrait être retenue. Les administrateurs et membres du conseil de direction des sociétés fonctionnent, pour ce qui est de la subordination, de la même manière que les travailleurs et les personnes qui sont au service des personnes publiques.

A.8. Les parties civiles devant la Cour d'appel de Gand se bornent à observer que les prévenus, en posant la question préjudicielle, souhaitent se soustraire à leurs responsabilités.

A.9. Selon le Gouvernement flamand, les organes de sociétés ne se trouvent pas dans un lien de subordination, de sorte que leur situation n'est pas comparable à celle des fonctionnaires et celle des travailleurs salariés. Il résulte de ceci qu'un régime de responsabilité civile différent concernant les fautes qui ne constituent ni un dol, ni une faute lourde, ni une faute habituelle et les possibilités de recours qui s'y rattachent ne viole pas le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

A.10. Le Conseil des ministres fait valoir en ordre principal que la responsabilité de l'administrateur délégué d'une société anonyme ne peut être comparée utilement à celle d'un travailleur salarié ou d'un fonctionnaire.

Subsidiairement, le Conseil des ministres considère que la différence de traitement critiquée est justifiée de manière objective et raisonnable. La distinction repose sur un critère objectif et le législateur poursuit, à travers le régime de responsabilité limitée des fonctionnaires et des travailleurs salariés, un but licite.

Les effets de la distinction ne sont pas disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. Etant donné qu'un administrateur délégué ne travaille pas dans un lien de subordination juridique, il n'est pas disproportionné qu'il soit intégralement responsable de tous les dommages qu'il cause d'une manière fautive. Etendre aux administrateurs de sociétés le régime exceptionnel qui s'applique aux travailleurs salariés et aux fonctionnaires aurait des effets disproportionnés pour les victimes du dommage. Enfin, le Conseil des ministres observe que l'administrateur délégué d'une société est généralement assuré contre tout dommage causé dans le cadre de l'exercice de ses activités professionnelles.

- B -

Quant aux première et deuxième questions préjudicielles dans l'affaire n° 4164 et quant à la question préjudicielle dans l'affaire n° 4195

B.1.1. Dans l'affaire n° 4164, la Cour d'appel de Gand demande si l'article 22, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » (ci-après : le décret relatif au permis d'environnement), d'une part, et l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 « relatif à la prévention et à la gestion des déchets » (ci-après : le décret relatif aux déchets), d'autre part, violent le principe de légalité en matière pénale, combinés ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que ces dispositions n'auraient pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

B.1.2. Dans l'affaire n° 4195, la Cour de cassation demande si les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret relatif au permis d'environnement violent les articles 12 et 14, combinés ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution, en ce que la disposition selon laquelle il convient

de « prendre les mesures nécessaires pour éviter des inconvénients [lire : nuisances] » n'aurait pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

B.2.1. L'article 22 du décret relatif au permis d'environnement dispose :

« L'exploitant d'un établissement est obligé de respecter les conditions environnementales.

Indépendamment de l'autorisation délivrée, il doit toujours prendre les mesures nécessaires pour éviter dégâts [lire : dommages], inconvénients [lire : nuisances] et accidents graves et limiter dans la mesure du possible, en cas d'accident, les effets pour l'homme et l'environnement.

L'Exécutif flamand fixe les règles complémentaires relatives aux obligations de l'exploitant ».

En vertu de l'article 39 de ce décret, le non-respect de cette disposition est passible de sanctions pénales.

B.2.2. L'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets dispose :

« Sans préjudice de l'application des autres dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, la personne physique ou la personne morale qui gère ou élimine des déchets, est tenue [de] prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander, pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement, notamment les risques pour l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, les nuisances par le bruit ou les odeurs et les atteintes aux paysages et aux sites. Le Gouvernement flamand peut préciser ces mesures ».

En vertu de l'article 56, 1°, du décret précité, le non-respect de cette disposition est passible de sanctions pénales.

B.3. Tant le décret relatif au permis d'environnement que le décret relatif aux déchets et leurs arrêtés d'exécution imposent des obligations détaillées aux personnes et établissements qui y sont soumis.

Outre l'obligation de respecter les prescriptions légales et les conditions relatives aux permis, le législateur décretaal a estimé qu'il était nécessaire d'imposer aux intéressés un devoir général de prévoyance en vue de prévenir et de limiter les dommages causés à la santé

de l'homme et à l'environnement. La responsabilité pénale fondée sur cette disposition peut être mise en œuvre, même si les prescriptions légales et administratives sont strictement respectées.

B.4. L'imposition d'un devoir général de prévoyance, tel qu'il est prévu par les dispositions en cause, contribue à réaliser le droit à la protection d'un environnement sain, consacré par l'article 23 de la Constitution. Il n'empêche que si le non-respect de cette obligation fait l'objet d'une sanction pénale, celle-ci doit satisfaire aux exigences du principe de légalité en matière pénale.

B.5.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

B.5.2. Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

B.5.3. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, le cas échéant, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.5.4. Ce n'est que dans le cadre de l'examen d'une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, compte tenu des éléments propres aux infractions qu'elle entend sanctionner, si les termes employés par le législateur sont à ce point imprécis qu'ils violeraient le principe de légalité consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

B.6.1. Selon l'article 22, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement, l'exploitant d'un établissement doit, « indépendamment de l'autorisation délivrée, toujours prendre les mesures nécessaires pour éviter dommages, nuisances et accidents graves et limiter dans la mesure du possible, en cas d'accident, les effets pour l'homme et l'environnement ».

B.6.2. Le législateur décretaal peut, sans violer le principe de légalité, charger le juge d'apprécier le degré de gravité à partir duquel un comportement est punissable. Le juge pourra, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, tenir compte des indications fournies dans les règles relatives aux obligations de l'exploitant qui sont détaillées dans les arrêtés d'exécution du décret relatif au permis d'environnement, plus précisément à l'article 1er, 24°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 « fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique ».

B.6.3. Les notions de « dommage » et de « nuisance » n'étant pas définies dans le décret relatif au permis d'environnement, il faut, pour déterminer le contenu de ces notions, se référer à leur sens courant.

B.6.4. En outre, il ressort de la jurisprudence, en particulier de celle de la Cour d'appel de Gand – qui est la juridiction *a quo* dans l'affaire n° 4164 et dont un arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation qui interroge la Cour dans l'affaire n° 4195 – que tout dommage ou toute nuisance ne saurait mettre en cause la responsabilité pénale des contrevenants. En effet, selon cette jurisprudence, l'article 22, alinéa 2, premier membre de phrase, du décret relatif au permis d'environnement impose un devoir général de prévoyance

dans l'exploitation en vue d'éviter, s'agissant de l'environnement, une *nuisance anormale*, c'est-à-dire une nuisance qui sort des limites de ce que doit accepter un homme raisonnable dans les mêmes circonstances, en tant que nuisance normale due à sa situation par rapport à l'établissement à l'origine de la nuisance.

Cette interprétation se fonde sur le raisonnement suivant :

« Dans le contexte du système des permis, comprenant des établissements non classés et des établissements considérés comme incommodes classés dans trois classes en fonction du degré selon lequel ils sont censés être polluants pour l'homme et l'environnement, mis en œuvre par le législateur décréteur dans le décret relatif au permis d'environnement, il faut, en effet, admettre qu'il ne peut s'agir en l'occurrence de toute nuisance, si mineure soit-elle le cas échéant. Entre les propriétés se situant dans un certain environnement, il existe, par ailleurs, une sorte d'équilibre en vertu duquel chaque propriétaire ou usager d'une propriété doit tolérer une certaine nuisance propre à la vie en commun, *a fortiori* lorsqu'il est question en l'occurrence de l'exploitation d'une entreprise » (Gand, 15 septembre 2006).

B.7.1. L'article 22, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement dispose que l'exploitant doit « prendre les mesures nécessaires » afin d'éviter les dommages, nuisances et accidents graves et, en cas d'accident, « limiter dans la mesure du possible » les effets pour l'homme et l'environnement.

B.7.2. De manière similaire, l'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets oblige la personne physique ou morale qui gère ou élimine des déchets à « prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement ».

B.7.3. Le devoir de prévoyance ainsi imposé ne se limite pas au strict respect des prescriptions légales et administratives; il est général et englobe ainsi toute mesure de prévoyance ou de précaution.

B.8. La nature des intérêts à protéger, en particulier la santé de l'homme et l'environnement, peut inciter le législateur décréteur à les protéger de manière maximale. Eu égard à la complexité de la problématique de l'environnement, certaines prescriptions légales spécifiques et conditions d'octroi d'un permis ne sont toutefois pas toujours suffisantes pour garantir une protection adéquate, étant donné que des dangers, que ni l'autorité ni le titulaire du permis n'étaient en mesure de prévoir au moment de l'octroi du permis, peuvent toujours

surgir et que l'évolution permanente des techniques ne permet pas de préciser toutes les mesures à prendre.

B.9.1. En vue d'apprécier cette obligation à la lumière du principe de légalité en matière pénale, il faut avoir à l'esprit qu'elle s'adresse à des professionnels qui disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements, de sorte que l'on peut attendre de leur part qu'ils fassent preuve, en toute circonstance, de la vigilance nécessaire pour mesurer les dangers qu'implique l'exploitation de leur entreprise.

B.9.2. En outre, le devoir général de prévoyance qui leur est imposé n'est pas une obligation isolée. Elle relève d'une réglementation légale et administrative plus large, dans laquelle les obligations de l'exploitant sont définies avec précision et qui donne un cadre concret à ce devoir général de prévoyance.

B.10.1. Toute atteinte ou toute menace d'atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement ne met pas en cause la responsabilité pénale des intéressés. En effet, pour qu'il soit question d'une infraction, il faut non seulement un élément matériel, mais également un élément moral qui consiste, en l'espèce, en un défaut de précaution ou de prévoyance.

B.10.2. Les destinataires des dispositions en cause doivent prendre les mesures que prendrait toute personne normalement prévoyante et prudente qui se trouve dans les mêmes circonstances.

B.10.3. Pour déterminer si les intéressés ont manqué à leur devoir général de prévoyance, il y a lieu d'apprécier les circonstances, ce que devra examiner concrètement le juge, éventuellement à l'aide d'avis donnés par des experts, et en tenant compte, selon les cas, des meilleures techniques disponibles ou de celles qui n'impliquent pas de coûts excessifs. Ce n'est que lorsqu'il n'a pas été pris suffisamment de mesures que l'élément moral est établi et qu'une sanction peut être prise.

B.11.1. Les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret relatif au permis d'environnement et les articles 13, § 1er, et 56, 1°, du décret relatif aux déchets permettent donc, pour ceux auxquels s'appliquent ces dispositions pénales, de déterminer les faits et omissions qui emportent leur responsabilité pénale.

B.11.2. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en cause ne portent pas atteinte au principe de légalité en matière pénale.

B.12. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle dans l'affaire n° 4164

B.13. Le juge *a quo* demande à la Cour si les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet que les organes des sociétés sont entièrement responsables d'un acte illicite commis dans le cadre des activités de la personne morale et que cette dernière peut exercer contre eux un droit de recours intégral alors que l'article 18 de la loi sur les contrats de travail du 3 juillet 1978 et l'article 2 de la loi du 10 février 2003 « relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques » dont la situation est réglée statutairement ne rendent responsables les travailleurs salariés ou les fonctionnaires, directement ou par action récursoire, qu'en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère présentant un caractère habituel plutôt qu'accidentel.

B.14.1. L'organe d'une société peut invoquer la limitation de responsabilité de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail lorsqu'il est tenu pour responsable d'un acte commis en tant que travailleur salarié. Le cumul d'un mandat d'administrateur et d'un contrat de travail est possible si l'administrateur se trouve effectivement sous l'autorité d'un organe de la société et s'il s'agit d'une fonction de travailleur salarié distincte de son mandat d'administrateur.

B.14.2. La fonction d'administrateur elle-même ne peut être exercée dans un lien d'autorité et donc dans le cadre d'un contrat de travail et, pour les fautes que commettrait l'administrateur, la limitation de responsabilité de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail ne peut être invoquée.

L'absence d'un lien d'autorité offre dans cette hypothèse une justification objective et raisonnable à la différence de traitement par rapport aux travailleurs salariés et aux fonctionnaires qui sont dans un tel lien et qui bénéficient de la limitation de responsabilité de l'article 18 de la loi précitée sur les contrats de travail et de l'article 2 de la loi précitée du 10 février 2003.

B.15. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 22, alinéa 2, et 39 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » ne violent pas les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- Les articles 13, § 1er, et 56, 1°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 « relatif à la prévention et à la gestion des déchets » ne violent pas les mêmes dispositions.

- Les articles 1382, 1383 et 1251, 3°, du Code civil, en ce qu'ils sont applicables aux organes d'une société, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 4 mars 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt