

Numéro du rôle : 7210
Arrêt n° 37/2020 du 5 mars 2020

A R R Ê T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2 du décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 « portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses », posée par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 6 juin 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 juin 2019, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 du décret de la Communauté [lire : Région] flamande du 17 juillet 2000 portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses viole-t-il les articles 11 et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce que ce décret approuve l'accord de coopération du 21 juin 1999, alors qu'il prévoit l'incrimination de personnes morales sans que l'avis du Conseil des ministres ait été recueilli au préalable ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « X », assistée et représentée par Me C. Persyn, avocat au barreau de Flandre occidentale;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me B. Van den Berghe, avocats au barreau de Flandre occidentale;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

La SA « X » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 janvier 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 janvier 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 29 janvier 2020.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « X » est poursuivie pour plusieurs infractions à l'accord de coopération du 21 juin 1999 conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale « concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ». Ces infractions sont punies par l'article 31 de cet accord de coopération.

Par jugement du Tribunal de première instance de Flandre occidentale, division Bruges, du 28 février 2018, la SA « X » est condamnée pour ces infractions commises entre le 22 mars 2013 et le 10 juin 2016, et le prononcé de la condamnation est suspendu pour une durée de trois ans. La SA « X » interjette appel de ce jugement en ce qui concerne la procédure, la culpabilité et le taux de la peine. Le ministère public suit l'appel en ce qui concerne le taux de la peine.

La Cour d'appel de Gand constate que l'article 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 prévoit la pénalisation d'une personne morale. La section de législation du Conseil d'État avait déjà émis un avis le 8 avril 1999 sur l'avant-projet de décret portant approbation de cet accord de coopération. Cet avant-projet de décret est donc antérieur à l'instauration de la responsabilité pénale des personnes morales dans le livre Ier du Code pénal par la loi du 4 mai 1999 « instaurant la responsabilité pénale des personnes morales ». En vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un 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 pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal. Aucun élément du dossier ne démontrerait que le Conseil des ministres a rendu un tel avis sur l'avant-projet de décret portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999, ce qui peut le cas échéant constituer une violation de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour d'appel estime que, dans ces circonstances, elle se doit de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

En effet, l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne serait pas applicable en l'espèce. Conformément à cette disposition, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein d'une entité fédérée sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal. Cette disposition prévoit donc une formalité qui limite la compétence de l'autorité régionale. Puisque l'attribution de compétences aux régions doit en principe être interprétée largement, la limitation de cette compétence à l'article 11, alinéa 2, doit être interprétée de manière restrictive.

Cette disposition porte uniquement sur des avant-projets de règles décrétales de droit matériel reprenant de nouvelles peines ou pénalisations. Dans le cas présent, la pénalisation en question n'a cependant pas été reprise dans un avant-projet de décret, mais dans un accord de coopération. Le décret portant approbation de cet accord de coopération est une loi purement formelle qui n'énonce pas des règles de droit matériel. Dès lors que la pénalisation matérielle est exclusivement reprise dans l'accord de coopération, et pas dans l'avant-projet de décret portant approbation de cet accord de coopération, aucun avis du Conseil des ministres ne devait être recueilli sur cet avant-projet de décret.

A.1.2. Pour le Gouvernement flamand, même si l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 devait s'appliquer à un avant-projet de décret portant approbation d'un accord de coopération, force est de constater que l'avant-projet de décret qui a donné lieu au décret d'approbation en cause est postérieur au 2 juillet 1999, date d'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 1999 « instaurant la responsabilité pénale des personnes morales ». Cet avant-projet de décret ne contenait dès lors pas de pénalisation non encore prévue par le livre Ier du Code pénal.

Certes, le ministre flamand de l'Environnement de l'époque avait déjà demandé le 19 mars 1999 l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret portant approbation de l'accord de coopération, qui fut déposé le 7 juillet 1999 en tant que projet de décret auprès du Parlement flamand. Cependant, ce n'est pas ce projet de décret qui a finalement été examiné par le Parlement flamand. Vu la nouvelle composition du Parlement flamand, le projet de décret a été renvoyé au Gouvernement flamand, qui a approuvé un nouvel avant-projet de décret le 17 mars 2000. Il ressort de la nouvelle note au Gouvernement flamand et des différences textuelles par rapport à l'avant-projet initial qu'il s'agissait effectivement d'un nouvel avant-projet de décret. Le nouveau projet de décret a ensuite été déposé auprès du Parlement flamand, qui l'a adopté le 5 juillet 2000. Le texte adopté a été sanctionné par le Gouvernement flamand le 17 juillet 2000 et publié au *Moniteur belge* le 11 août 2000.

Étant donné que le projet de décret date donc du 17 mars 2000 et est donc postérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 1999, intervenue le 2 juillet 1999, il ne fallait plus, à cette date, recueillir l'avis conforme du Conseil des ministres. En effet, le livre Ier du Code pénal prévoyait alors déjà la pénalisation de personnes morales. C'est également la raison pour laquelle l'article 2, en cause, du décret d'approbation du 17 juillet 2000 n'est pas contraire aux articles 11 et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.1.3. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ne peut être question d'une violation de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors que l'objectif normatif de cette disposition a été atteint. Comme l'État fédéral était lui-même partie à l'accord de coopération en question, il en ressort qu'il ne s'opposait pas à la pénalisation reprise dans cet accord.

Eu égard à la *ratio legis* de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui vise à garantir l'unité du droit pénal, il est sans importance que l'avant-projet du décret d'approbation n'ait pas formellement recueilli l'avis conforme du Conseil des ministres. Il résulte de l'approbation par l'autorité fédérale de l'accord de coopération proprement dit et de la loi fédérale y portant assentiment que l'autorité fédérale avait effectivement accepté l'instauration de la pénalisation reprise dans cet accord.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique uniquement à de nouvelles peines ou pénalisations reprises dans un décret adopté unilatéralement. Il ne s'applique donc pas aux peines et pénalisations reprises dans l'accord de coopération du 21 juin 1999, auquel l'autorité fédérale est partie. Le décret en cause du 21 juin 1999 prévoit simplement l'approbation de cet accord de coopération, et ne constitue donc pas un décret reprenant une nouvelle peine ou pénalisation. Ce décret n'est donc pas soumis à la formalité prescrite par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Lorsqu'une peine ou pénalisation est reprise dans un accord de coopération auquel l'autorité fédérale est partie, il est satisfait à la *ratio legis* de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'exigence, prescrite par cette disposition, de l'avis conforme vise à empêcher les communautés et les régions d'instaurer unilatéralement par décret une nouvelle peine ou pénalisation, non prévue par le livre Ier du Code pénal, sans l'accord préalable du Conseil des ministres. Dans le cas présent, la pénalisation en cause a été reprise dans l'article 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, qui a également été adopté par le Gouvernement fédéral et ratifié par le législateur fédéral. Cette disposition a donc été adoptée avec l'assentiment du pouvoir législatif et exécutif fédéral. La formalité exigée par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'applique donc pas au décret d'approbation en cause du 17 juillet 2000.

A.2.2. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise uniquement de nouvelles peines ou pénalisations que la législation fédérale ne prévoit pas au moment où les communautés et les régions les instaurent.

Or, la loi du 4 mai 1999, qui a introduit la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal, est antérieure à la conclusion de l'accord de coopération du 21 juin 1999. Elle est également antérieure aux divers actes d'assentiment à valeur législative. La peine et la pénalisation reprises dans l'article 31, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 21 juin 1999 concernent donc une peine et une pénalisation que le livre Ier du Code pénal prévoyait déjà à la date à laquelle cet accord de coopération a été conclu. Par conséquent, l'avis conforme du Conseil des ministres n'était de toute façon pas requis.

Comme cela a déjà été relevé, l'autorité fédérale est en outre partie à l'accord de coopération du 21 juin 1999, si bien que la peine et la pénalisation reprises dans cet accord ont été élaborées au su et avec l'assentiment du Gouvernement fédéral. Il en ressort également qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle peine et pénalisation au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.1. La SA « X », prévenu devant la juridiction *a quo*, estime que les articles 30 et 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 reprennent une pénalisation et une peine non prévues par le livre Ier du Code pénal. En outre, ces dispositions imposent des peines vis-à-vis de « l'exploitant », c'est-à-dire vis-à-vis d'une personne physique ou d'une personne morale. La responsabilité pénale de personnes morales n'a toutefois été introduite dans le Code pénal que par la loi du 4 mai 1999, qui est entrée en vigueur le 2 juillet 1999. L'avis conforme du Conseil des ministres était donc requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur l'avant-projet de décret portant approbation de l'accord de coopération. Cet avant-projet de décret d'approbation est antérieur au 19 mars 1999, date à laquelle il a été soumis à l'avis du Conseil d'État. Le Conseil des ministres n'a toutefois pas remis d'avis conforme préalablement à la délibération sur cet avant-projet.

La SA « X » se réfère à l'arrêt n° 41/2010 du 29 avril 2010, dans lequel la Cour a constaté que le Conseil des ministres n'avait pas rendu d'avis conforme sur l'ordonnance en cause, si bien que la condition prescrite par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'était pas remplie. Le même raisonnement s'appliquerait à l'égard des articles 30 et 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, qui instaurent de nouvelles pénalisations. L'absence d'avis conforme du Conseil des ministres viole dès lors l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, si bien qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle posée.

A.3.2. La SA « X » conteste en outre la thèse du Gouvernement flamand et du Conseil des ministres qui sont d'avis que le décret portant approbation du 17 juillet 2000 lui-même ne reprend pas de peine, mais que cette peine est exclusivement prescrite dans l'accord de coopération du 21 juin 1999, si bien que l'exigence imposée par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne serait pas applicable. En effet, le décret portant approbation et l'accord de coopération sont à lire conjointement. C'est à la suite de ce décret portant approbation que l'accord de coopération peut être considéré comme une norme législative. L'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 serait vidé de sa substance si l'on admettait qu'il ne s'applique pas à chaque fois qu'un accord de coopération reprend une nouvelle peine ou pénalisation et que celle-ci n'acquiert des effets juridiques qu'à la suite de l'adoption d'un décret approuvant ledit accord.

Il ressort en outre des travaux préparatoires de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il s'agit uniquement de « l'établissement » d'une peine, sans qu'il soit requis que le décret lui-même reprenne cette peine ou pénalisation. Ce n'est qu'à la suite de l'adoption du décret portant approbation de l'accord de coopération reprenant la nouvelle pénalisation que celle-ci a acquis des effets juridiques.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 2 du décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 « portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses » (ci-après : le décret du 17 juillet 2000 et l'accord de coopération du 21 juin 1999).

La juridiction *a quo* demande à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 11 et 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'elle approuve l'accord de coopération du 21 juin 1999 sans qu'ait été recueilli au préalable l'avis du Conseil des ministres, alors que cet accord de coopération prescrirait une pénalisation de personnes morales à un moment où le livre Ier du Code pénal ne le prévoyait pas encore.

B.2.1. L'article 2 du décret du 17 juillet 2000 ne fait qu'approuver l'accord de coopération du 21 juin 1999.

La Cour ne peut utilement contrôler cette disposition décrétable sans impliquer dans son examen le contenu des dispositions pertinentes de l'accord de coopération approuvé.

B.2.2. L'article 31, alinéa 1er, de l'accord de coopération du 21 juin 1999, dans sa version applicable dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*, dispose :

« Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 1 000 euros à 1 000 000 euros ou de l'une de ces peines seulement, l'exploitant qui, bien qu'il y soit tenu :

1° n'applique pas les mesures prévues à l'article 7, alinéa premier ou ne peut faire la preuve qu'il a pris les mesures nécessaires conformément à l'article 7, deuxième alinéa;

2° n'introduit pas une notification prévue à l'article 8;

3° n'a pas rédigé de document tel que visé à l'article 9 ou 10, n'assure pas l'exécution correcte de la politique de prévention ou ne l'évalue pas et ne la révisé pas le cas échéant comme prévu à l'article 13;

4° n'introduit ou n'actualise pas dans les délais prescrits un rapport de sécurité comme visé à l'article 12 ou ne l'évalue pas et ne le révisé pas le cas échéant comme prévu à l'article 13;

5° ne rédige pas de plan d'urgence interne comme visé à l'article 15, ne met pas à l'essai le plan d'urgence interne et, le cas échéant, ne le révisé pas comme prévu à l'article 18 ou n'exécute pas le plan d'urgence interne dans le cas visé à l'article 20, § 1er.

6° ne fournit pas l'information visée à l'article 21 ou 22;

7° ne donne pas suite aux avertissements ou aux ordres de l'autorité d'inspection ».

Cette disposition prévoit donc une pénalisation de « l'exploitant » pour certaines infractions à l'accord de coopération. L'article 4, 5°, dudit accord de coopération définit la notion d'exploitant comme étant « toute personne physique ou morale qui exploite l'établissement ou l'installation ».

B.2.3. L'accord de coopération du 21 juin 1999 a été conclu en exécution de l'article 92*bis*, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose :

« L'autorité fédérale et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération :

[...]

b) pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ».

Conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, les accords de coopération qui portent sur les matières réglées par loi ou par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État, la communauté ou la région ou l'un des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ou par le décret.

B.3. L'article 11, alinéas 1er et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 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 ».

B.4. Selon la juridiction *a quo*, l'article 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 prévoyait une pénalisation des personnes morales avant que la responsabilité pénale des personnes morales ait été instaurée dans le livre Ier du Code pénal par la loi du 4 mai 1999 « instaurant la responsabilité pénale des personnes morales », qui est entrée en vigueur le 2 juillet 1999. L'avant-projet de décret qui a donné lieu à l'adoption de l'article 2, en cause, du décret du 17 juillet 2000, portant approbation de cet accord de coopération, serait également antérieur au 2 juillet 1999. Il aurait dès lors fallu recueillir l'avis conforme du Conseil des ministres pour toute délibération du Gouvernement flamand relative à l'avant-projet de décret portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999.

B.5. L'avis conforme du Conseil des ministres, prescrit par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, doit être considéré comme une règle répartitrice de compétences au sens de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. En vertu de cette dernière disposition, pour l'application des articles 1er et 26, § 1er, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, sont notamment considérés comme règles visées au 1^o de ces deux dispositions « les avis conformes » prévus, entre autres, par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Cour est donc compétente pour connaître de la question préjudicielle relative au non-respect de la formalité précitée imposée par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.6.1. Conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur décrétoal ne peut en principe déroger au livre Ier du Code pénal en instaurant d'autres peines ou pénalisations que celles prévues au livre Ier, sauf avis conforme du Conseil des ministres.

Cette formalité vise à « maintenir l'unité nécessaire du droit pénal » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n^o 558-1, p. 35). Cette unité est garantie par l'intervention de l'autorité fédérale.

B.6.2. Puisque l'autorité fédérale est partie à l'accord de coopération du 21 juin 1999 et qu'elle a porté assentiment à cet accord de coopération par la loi du 22 mai 2001, il n'y avait pas lieu de soumettre préalablement l'avant-projet du décret d'approbation du 17 juillet 2000 en cause à l'avis conforme du Conseil des ministres.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2 du décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 « portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses » ne viole pas les articles 11 et 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen