

Numéro du rôle : 6040
Arrêt n° 134/2015 du 1er octobre 2015

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 16.3.8, § 2, du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, posée par le Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 12 septembre 2014 en cause du procureur du Roi contre D.V., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 septembre 2014, le Tribunal correctionnel néerlandophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 16.3.8, § 2, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition permet que les infractions aux lois et décrets, en ce compris les arrêtés d'exécution, mentionnés à l'article 16.1.1, 2°, à l'article 16.1.1, 3°, à l'article 16.1.1, 4°, à l'article 16.1.1, 7°, à l'article 16.1.1, 11°, à l'article 16.1.1, 14°, à l'article 16.1.1, 15°, et à l'article 16.1.1, 16°, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement soient constatées par des surveillants régionaux qui ont également la qualité d'officier de la police judiciaire, alors que les surveillants régionaux qui veillent au respect des lois et décrets, en ce compris les arrêtés d'exécution, mentionnés à l'article 16.1.1, 1°, à l'article 16.1.1, 5°, à l'article 16.1.1, 6°, à l'article 16.1.1, 6°/1, à l'article 16.1.1, 8°, à l'article 16.1.1, 9°, à l'article 16.1.1, 10°, à l'article 16.1.1, 12°, à l'article 16.1.1, 13°, à l'article 16.1.1, 13°*bis*, à l'article 16.1.1, 17°, à l'article 16.1.1, 17°*bis*, à l'article 16.1.1, 18°, à l'article 16.1.1, 19°, à l'article 16.1.1, 19°*bis*, et à l'article 16.1.1, 20°, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement ne peuvent avoir la qualité d'officier de la police judiciaire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- D.V., assisté et représenté par Me M. Vandeveld, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 10 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, 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 24 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 juin 2015.

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*

D.V. comparait devant le Tribunal correctionnel de Bruxelles pour avoir capturé et commercialisé illégalement des oiseaux.

Le Tribunal constate que les surveillants régionaux de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts sont intervenus dans l'affaire dont il est saisi tant en leur qualité de surveillant régional qu'en leur qualité d'officier de police judiciaire. Le Tribunal estime en outre que pendant l'information, les surveillants ont fait usage de droits de surveillance au sens de l'article 16.3.10 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret du 5 avril 1995), notamment en demandant au juge de police l'autorisation d'accéder à des locaux habités, et en accédant à la prairie bordant la propriété du prévenu.

Le Tribunal est d'avis que le décret du 5 avril 1995 repose sur une interdiction de principe de confusion entre des compétences d'information et de surveillance. Il constate néanmoins que l'article 16.3.8, § 2, de ce décret prévoit que les surveillants de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts peuvent avoir également la qualité d'officier de police judiciaire.

Le Tribunal estime dès lors indiqué de poser à la Cour la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. D.V., prévenu devant le juge *a quo*, estime que le décret du 5 avril 1995 part d'une interdiction de principe de confusion entre des compétences d'information et des compétences de surveillance, et que cette interdiction a été dictée par la finalité distincte des compétences en question.

A.1.2. D.V. explique que les compétences de surveillance impliquent de vérifier, indépendamment de toute suspicion éventuelle d'un fait punissable, si la réglementation environnementale a été respectée, et que ces compétences ont donc un caractère préventif et proactif. Il relève que les surveillants exercent leur surveillance en effectuant des inspections et en opérant d'autres formes de contrôle précisées dans le décret du 5 avril 1995. Il estime que l'absence de présomption d'un fait punissable est essentielle lors de l'exercice de la surveillance.

D.V. considère que lorsqu'il existe une présomption d'infraction, les surveillants n'ont plus aucun pouvoir et qu'il incombe alors aux fonctionnaires de recherche d'effectuer des devoirs d'information et d'instruction. Il relève que les fonctionnaires de recherche sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire et qu'ils ne peuvent invoquer les droits de surveillance prévus par les articles 16.3.10 et suivants du décret du 5 avril 1995.

Citant les travaux préparatoires, D.V. fait valoir qu'il ressort de la jurisprudence qu'il est interdit d'utiliser des compétences d'information pour exercer une surveillance ou d'utiliser des compétences de surveillance lorsqu'il existe une présomption d'infraction.

A.2. D.V. souligne que la disposition en cause prévoit pour les surveillants de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts une exception à la règle énoncée par l'article 16.3.8, § 1er, du décret du 5 avril 1995 selon laquelle les surveillants régionaux ne peuvent avoir la qualité d'officier de police judiciaire. Il estime qu'en cas de cumul des deux qualités, il est exigé que les surveillants ne fassent pas usage de leurs compétences de surveillance en cas de présomption d'infraction, et n'accomplissent donc que des devoirs d'information et d'instruction. Il est d'avis que les faits de la cause pendant devant le juge *a quo* démontrent clairement que les surveillants concernés n'ont pas respecté la prescription précitée. Il relève que l'Agence flamande de la Nature et des Forêts a elle-même admis que dans la pratique, il est difficile de contrôler le respect de l'interdiction de confondre la surveillance et l'information parce que la notion de « présomption de fait punissable » est sujette à interprétation. Il conclut que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.3.1. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que la question préjudicielle ne permet pas de déduire quelle différence de traitement entre deux catégories comparables de personnes serait créée par la disposition en cause. Il précise que cette question indique seulement qu'il y a deux catégories de surveillants régionaux : ceux qui possèdent la qualité d'officier de police judiciaire et ceux qui ne la possèdent pas. Le Gouvernement flamand estime que l'on n'aperçoit pas clairement en quoi cette qualité simple ou double serait susceptible de créer une discrimination.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'avec un peu de bonne volonté, l'on pourrait comprendre la question préjudicielle en ce sens qu'il est demandé à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle permet que des compétences de surveillance et d'information soient exercées vis-à-vis d'un justiciable par une même personne, alors que d'autres justiciables peuvent seulement être soumis à des compétences de surveillance exercées par un surveillant régional et à des compétences d'information exercées par une personne autre que ce surveillant et qui est officier de police judiciaire.

Le Gouvernement flamand estime que même si l'on interprète la question dans le sens précité, l'on n'aperçoit toujours pas clairement dans quel sens il pourrait être question d'une discrimination dans le chef de la personne qui n'a pas respecté la réglementation environnementale. Il estime que ni la question préjudicielle, ni la décision de renvoi ne font ressortir dans quel sens le prévenu devant le juge *a quo* pourrait être lésé par la possibilité prévue par la disposition en cause, pour les surveillants régionaux, de posséder également la qualité d'officier de police judiciaire.

A.4.1. Le Gouvernement flamand déduit de la décision de renvoi que le juge *a quo* estime qu'en exerçant leurs compétences de surveillance, les surveillants régionaux qui sont intervenus dans la cause dont il est saisi ont fait un usage illégal de compétences d'information, et qu'en exerçant leurs compétences d'information, ils ont fait un usage illégal de compétences de surveillance. Pour le Gouvernement flamand, il en ressort que la différence de traitement soumise à la Cour résulte en réalité d'une violation de la disposition en cause et ne découle donc pas du texte même de cette disposition. Il estime que les travaux préparatoires de cette disposition font clairement apparaître qu'il n'est pas permis aux surveillants régionaux de faire usage, lorsqu'ils exercent des compétences d'information en leur qualité d'officier de police judiciaire, de compétences de surveillance, et qu'il ne leur est pas non plus permis, lorsqu'ils exercent des compétences de surveillance, de faire usage de compétences d'information.

A.4.2. Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement flamand estime qu'une différence de traitement qui découle d'une application illégale d'une disposition législative ne peut donner lieu au constat par la Cour d'une discrimination. Il considère qu'il appartient au juge *a quo* d'associer la conséquence pénale appropriée à l'application illégale de la disposition en cause.

A.5.1. Le Gouvernement flamand est enfin d'avis que la possibilité de revêtir également un surveillant régional de la qualité d'officier de police judiciaire peut être raisonnablement justifiée. Il ne partage pas la position du juge *a quo* qui estime que le manque de personnel au sein d'une agence ne peut constituer un critère adéquat pour un traitement distinct lors du constat des infractions à une partie des dispositions dont le décret du 5 avril 1995 assure le suivi. Selon le Gouvernement flamand, l'on n'aperçoit pas pourquoi il serait manifestement déraisonnable de tenir compte, en vue de la répression des infractions à une réglementation spécifique et spécialisée, des moyens disponibles pour ce faire. Il estime que c'est d'autant plus vrai qu'il n'est pas démontré en quoi une application légale de la disposition en cause pourrait léser le justiciable.

A.5.2. Le Gouvernement flamand relève que les gardes forestiers et les gardes champêtres, ainsi que les gardes-pêche assimilés à ceux-ci, ont toujours eu la qualité d'officier de police judiciaire et ont donc toujours été habilités à accomplir des devoirs d'information. Par référence aux travaux préparatoires, il fait valoir que la finalité première de la disposition en cause n'était pas tant d'accorder à des surveillants régionaux le pouvoir d'accomplir des devoirs d'information, mais plutôt d'accorder également à des officiers de police judiciaire la qualité de surveillant régional dans l'optique de permettre le suivi administratif du respect de la réglementation environnementale en question, sans recrutement de personnel supplémentaire. Il estime que la disposition en cause est raisonnablement justifiée par le fait que le législateur décréta tenté, en dépit des moyens plutôt limités,

de prévoir malgré tout un arsenal aussi divers que possible de mesures tendant à la répression des infractions. Le Gouvernement flamand est d'avis que cette disposition ne porte pas atteinte à la protection juridique du justiciable et que cela est attesté, d'une part, par le fait que la disposition en cause vise à permettre une « forme de répression plus douce », en marge de la possibilité de répression pénale qui existe déjà, et, d'autre part, par le fait que le risque de confusion entre les compétences de surveillance et d'information est inexistant puisqu'une telle confusion a des répercussions sur la validité de la preuve recueillie.

- B -

B.1. L'article 16.3.8, §§ 1er et 2, du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, tel qu'il a été inséré par l'article 9 du décret du 21 décembre 2007 et modifié par l'article 6 du décret du 30 avril 2009, dispose :

« § 1. Les surveillants régionaux ne peuvent pas avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

§ 2. En dérogation au § 1er, les surveillants régionaux exerçant la surveillance sur les lois et décrets, y compris leurs arrêtés d'exécution, cités à l'article 16.1.1, 2°, à l'article 16.1.1, 3°, à l'article 16.1.1, 4°, à l'article 16.1.1, 7°, à l'article 16.1.1, 11°, à l'article 16.1.1, 14°, à l'article 16.1.1, 15°, et à l'article 16.1.1, 16°, peuvent également avoir la qualité d'officier de [...] police judiciaire.

Cette dérogation s'applique également à la surveillance sur la réglementation européenne pour autant que cette dernière ait trait aux lois et décrets, y compris leurs arrêtés d'exécution, cités à l'alinéa premier ».

B.2. Le juge *a quo* demande si l'article 16.3.8, § 2, du décret du 5 avril 1995 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les surveillants régionaux qui contrôlent le respect des lois, décrets et arrêtés d'exécution visés dans ce paragraphe peuvent également avoir la qualité d'officier de police judiciaire, alors que les surveillants régionaux qui contrôlent le respect d'autres lois, décrets et arrêtés d'exécution – visés dans la question préjudicielle – ne peuvent avoir la qualité d'officier de police judiciaire.

Il ressort des éléments de fait de l'affaire pendante devant le juge *a quo* et de la motivation de la décision de renvoi que le juge *a quo* soumet la disposition en cause à la

Cour, en ce qu'elle impliquerait une différence de traitement entre des prévenus au regard de leur protection juridique.

B.3.1. En vertu de l'article 16.3.9 du décret du 5 avril 1995, les surveillants contrôlent le respect de la législation environnementale visée à l'article 16.1.1, alinéa 1er, de ce décret, et le Gouvernement flamand fixe les missions de contrôle pour chaque catégorie de surveillants.

« Eu égard à la multitude et à la dispersion géographique des tâches d'inspection et à la complexité des matières à contrôler », le législateur décrétoal a estimé qu'il s'indiquait de désigner des surveillants « à plusieurs niveaux (régional, provincial, communal, intercommunal et par zone de police) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 28).

Les surveillants régionaux sont des membres du personnel du « département et des agences appartenant à un des domaines politiques visés à l'article 2 du décret-cadre [...] du 18 juillet 2003 [sur la politique administrative] », qui sont désignés en cette qualité par le Gouvernement flamand (article 16.3.1 du décret du 5 avril 1995).

B.3.2. En vertu de l'article 16.3.10 du décret du 5 avril 1995, les surveillants disposent, lors de l'exécution de leurs missions de contrôle, des droits suivants :

- « 1° le droit d'accès, visé à l'article 16.3.12;
- 2° le droit de consultation et copie de données d'affaires, [visé] à l'article 16.3.13;
- 3° le droit d'enquête d'affaires, y compris le droit d'échantillonnage, de mesurage d'essais et d'analyse, visé à l'article 16.3.14;
- 4° le droit d'enquête de moyens de transport, visé à l'article 16.3.17;
- 5° le droit d'assistance, visé à l'article 16.3.18;
- 6° le droit de procéder à des constatations à l'aide de moyens audiovisuels, [visé] à l'article 16.3.19;
- 7° le droit d'assistance de la police, visé à l'article 16.3.21 ».

En vertu de l'article 16.3.10, dernier alinéa, il incombe au Gouvernement flamand de déterminer les droits de contrôle que chaque catégorie de surveillants peut exercer.

B.3.3. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 5 avril 1995 que le législateur décréto a voulu, en principe, « séparer » le contrôle du respect de la législation environnementale et les « instruments de police », qui consistent notamment en des mesures administratives, des amendes administratives et des sanctions pénales, pour pouvoir ainsi « souligner le but préventif du contrôle, qui est d'éviter que des infractions et des délits environnementaux soient commis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 12).

Le rôle préventif des surveillants ressort notamment de l'article 16.3.22 du décret précité, qui permet aux surveillants, lorsqu'ils constatent l'imminence d'une infraction environnementale ou d'un délit environnemental, de donner tous les conseils qu'ils jugent utiles en vue de leur prévention, et de l'article 16.3.27 du même décret, qui permet aux surveillants, lorsqu'ils constatent une infraction environnementale ou un délit environnemental, de sommer le contrevenant présumé, ainsi que tous les autres intéressés, de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à cette infraction environnementale ou à ce délit environnemental, d'en réparer entièrement ou partiellement les conséquences et d'en prévenir la répétition.

Les mesures administratives et pénales « ne sont manifestement mises en œuvre [...] qu'après le constat d'une infraction environnementale ou d'un délit environnemental » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 12).

B.4. Le décret du 5 avril 1995 distingue les « infractions environnementales » des « délits environnementaux » (article 16.1.2). Les « infractions environnementales » sont, selon le décret, des comportements contraires à une règle dont le respect est assuré exclusivement par des mesures administratives. Les « délits environnementaux » sont des comportements contraires à une règle dont le respect peut être assuré par des mesures tant administratives que pénales.

Lorsqu'il constate une infraction environnementale, le surveillant rédige un « rapport de constatation » qu'il transmet à l'autorité régionale compétente en matière de répression administrative (article 16.3.23).

Lorsqu'il constate un « délit environnemental », le surveillant dresse un « procès-verbal » qu'il transmet au procureur du Roi près le tribunal du ressort judiciaire dans lequel ce « délit environnemental » a été commis (article 16.3.24). Il transmet également une copie du procès-verbal aux autorités compétentes en matière de répression administrative. En vertu de l'article 16.4.31 du décret du 5 avril 1995, le verbalisant doit, lorsqu'il constate un « délit environnemental », demander par écrit au procureur du Roi de se prononcer sur le point de savoir s'il y a lieu ou non de réserver une suite pénale au « délit environnemental ». Si le procureur du Roi souhaite intenter des poursuites pénales, l'imposition d'une amende administrative n'est plus possible (article 16.4.34). Si le procureur du Roi ne souhaite pas intenter de poursuites pénales, l'autorité régionale compétente peut entamer la procédure en vue de l'imposition éventuelle d'une amende administrative alternative (article 16.4.35).

B.5.1. Bien que le législateur décréto ait voulu séparer autant que possible la surveillance et la répression, les surveillants conservent, en vertu de l'article 16.4.1 du décret du 5 avril 1995, leurs droits de contrôle pendant la phase de répression administrative.

Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« Les surveillants ne jouissent pas de leurs droits de contrôle que durant une seule période, celle qui précède celle de la répression administrative. Ils doivent aussi pouvoir faire usage de ces droits pendant cette dernière phase et assurer le contrôle du suivi. Le surveillant doit vérifier si les conseils ou injonctions donnés sont respectés et procéder également à des constatations en ce qui concerne les mesures administratives » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 41).

B.5.2. *A contrario*, il découle de l'article 16.4.1, précité, du décret du 5 avril 1995 que les surveillants ne peuvent pas exercer leurs droits de surveillance pendant la phase de répression pénale.

B.5.3. Quant à la distinction entre contrôle et recherche pénale, les travaux préparatoires mentionnent :

« L'absence de présomption d'un fait punissable est déterminante pour l'exercice de la surveillance. Il est donc toujours possible d'exercer une surveillance, même lorsqu'il n'est nullement question d'un délit environnemental ou d'une infraction environnementale. [...] La surveillance ne cède la place à la recherche que dès lors qu'il existe une présomption raisonnable qu'un délit environnemental a été commis. La recherche, qui suppose toujours une présomption de délit environnemental, englobe alors l'ensemble des compétences que le Code d'instruction criminelle et les lois particulières octroient à certaines personnes pour enquêter sur les délits en général et en rechercher les auteurs, avec pour objectif final de traduire ces derniers devant le juge pénal [...]

Pour la pratique juridique, la distinction entre surveillance et recherche a incontestablement son importance. La jurisprudence interdit en effet d'utiliser des pouvoirs de recherche à des fins de surveillance, ou de faire usage de compétences de surveillance lorsqu'il existe une présomption de délit » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 13).

Il en ressort que les surveillants ne peuvent plus exercer leurs droits de surveillance dès lors qu'une présomption raisonnable de délit est établie.

B.6. En vertu de l'article 16.5.5 du décret du 5 avril 1995, le Gouvernement flamand peut attribuer la qualité d'officier de police judiciaire à des membres du personnel du département et des agences chargés de la politique de l'environnement, de la nature et de l'énergie, afin de permettre la recherche de délits environnementaux. Ces membres du personnel sont appelés « fonctionnaires régionaux de recherche environnementale ».

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Donner la possibilité au Gouvernement flamand d'octroyer à des membres du personnel du ministère et des agences chargés de la politique de l'environnement, de la nature et de l'énergie, autres que les surveillants régionaux, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, permet de créer une cellule ' fonctionnaires de recherche ' au sein de l'inspection environnementale régionale. Il est toutefois requis, à cet effet, que ces membres du personnel soient spécialement assermentés. Les membres du personnel faisant partie de cette cellule peuvent alors uniquement être mandatés et accomplir des devoirs d'instruction, tels que des perquisitions, sous la surveillance et l'autorité du procureur général, au cours de la phase d'information (à savoir lorsqu'il existe une présomption de délit environnemental). De même que les surveillants régionaux ne pourront s'occuper de la recherche de délits environnementaux, les ' fonctionnaires de recherche ' ne pourront être mandatés pour des tâches de surveillance telles que le prélèvement d'échantillons » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 31).

B.7. Il découle de ce qui précède que le législateur décretaal a voulu établir une distinction rigoureuse entre, d'une part, l'exercice des droits de surveillance et, d'autre part, l'accomplissement de devoirs d'information et d'instruction, et ce sur la base du critère de l'existence ou non d'une présomption raisonnable de délit.

Pour cette raison, il a estimé qu'il s'indiquait de prévoir, à l'article 16.3.8, § 1er, du décret du 5 avril 1995, que les surveillants régionaux ne peuvent en principe avoir la qualité d'officier de police judiciaire. Cette interdiction répond également à l'objectif « d'éviter que les surveillants, dotés de compétences de surveillance spécifiques, puissent être chargés par les parquets, dans la phase d'information, de certains devoirs d'instruction, ce qui risquerait de créer une confusion entre les compétences de surveillance et d'information » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1249/1, p. 13).

B.8.1. En vertu de la disposition en cause, les surveillants régionaux qui contrôlent le respect des « lois et décrets, y compris leurs arrêtés d'exécution, cités à l'article 16.1.1, 2°, à l'article 16.1.1, 3°, à l'article 16.1.1, 4°, à l'article 16.1.1, 7°, à l'article 16.1.1, 11°, à l'article 16.1.1, 14°, à l'article 16.1.1, 15°, et à l'article 16.1.1, 16°, peuvent également avoir la qualité d'officier de [...] police judiciaire », par dérogation à l'article 16.3.8, § 1er.

B.8.2. Cette disposition a été insérée dans le décret du 5 avril 1995 par l'article 6, 3°, du décret du 30 avril 2009 « modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et modifiant diverses dispositions en matière de maintien de l'environnement ».

Ce dernier décret a, entre autres, étendu le champ d'application du titre XVI (« [Surveillance], maintien et mesures de sécurité ») du décret du 5 avril 1995 à plusieurs lois et décrets définis dans les travaux préparatoires comme relevant tous du « droit de la gestion de l'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2132/1, pp. 3-4).

B.8.3. En ce qui concerne la disposition en cause, les travaux préparatoires mentionnent :

« La possibilité que les surveillants régionaux qui contrôlent le respect du droit de la gestion de l'environnement aient le statut d'officier de police judiciaire, contrairement à d'autres surveillants régionaux, a été inspirée par l'organisation interne de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts.

Dans la structure actuelle de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts, les 'agents de gestion' veillent au respect du droit de la gestion de l'environnement dans les domaines gérés par cette Agence, alors que les 'agents de maintien' veillent au respect de la réglementation en dehors de ces domaines. Seuls ces 'agents de maintien' ont le statut d'officier de police judiciaire. L'extension du principe énoncé dans le décret originaire relatif au respect du droit de l'environnement, qui prévoit que les officiers de police judiciaire ne peuvent être des surveillants, signifie qu'il n'existera plus de surveillants chargés de veiller au respect de la réglementation en matière de nature, de forêts, de chasse et de pêche en rivière en dehors des domaines qui sont gérés par l'Agence flamande de la Nature et des Forêts, avec pour conséquence qu'il ne sera plus possible, dans la pratique, d'assurer la répression administrative en dehors des domaines gérés par cette Agence (à savoir la majeure partie du territoire flamand).

En effet, les mécanismes de répression administrative tels que la possibilité de faire cesser des travaux délictueux, sont intrinsèquement liés au statut de surveillant.

Si l'on veut tout de même assurer une surveillance en dehors des domaines gérés par l'Agence flamande de la Nature et des Forêts, tout en respectant la distinction entre les fonctionnaires de surveillance et les fonctionnaires de recherche, il faudrait donc recruter du personnel supplémentaire pour assurer les tâches de surveillance en dehors des propres domaines de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts. En effet, le cadre actuel du personnel, qui est de six 'agents de maintien' par province flamande, ne permet pas d'opérer, au sein de ce groupe, une scission entre les fonctionnaires de recherche et les surveillants.

Parce qu'il est essentiel de pouvoir mener une police crédible et efficace sur l'ensemble du territoire flamand, et pour remédier à ce problème de capacité, le législateur décreta a choisi de donner aussi les pouvoirs de contrôle visés dans le décret sur le respect du droit de l'environnement aux 'agents de maintien' de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts. Cette mesure permet que la surveillance et les mesures administratives liées à celle-ci soient assurées aussi en dehors des domaines gérés par l'Agence flamande de la Nature et des Forêts et permet d'éviter une absence de répression » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2132/1, p. 10).

B.8.4. Il en ressort que l'exception, contenue dans la disposition en cause, à l'interdiction de principe de cumul de la fonction de surveillant régional et de la qualité d'officier de police judiciaire a été dictée par la circonstance que les « agents de maintien » de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts avaient déjà la qualité d'officier de police judiciaire, et qu'une extension du champ d'application du titre XVI du décret du 5 avril 1995 au « droit de la gestion de l'environnement » – extension qui visait avant tout à rendre applicable au droit de

la gestion de l'environnement le régime de surveillance et de répression administrative contenu dans ce titre - conduirait ainsi à ne pouvoir octroyer aucun droit de surveillance à ces « agents de maintien ». Cette exception a manifestement été dictée aussi par l'objectif de pouvoir accomplir les missions de contrôle du respect de la réglementation sans recruter du personnel supplémentaire au sein de l'Agence flamande de la Nature et des Forêts.

B.9. Les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal sont légitimes. L'on ne saurait en effet déduire d'aucune disposition constitutionnelle ou internationale une interdiction d'octroyer également la qualité d'officier de police judiciaire à des surveillants régionaux.

Il incombe en outre au législateur décrétoal, et non à la Cour, d'apprécier sur la base des besoins concrets sur le terrain si une extension du champ d'application du titre XVI du décret du 5 avril 1995 au droit de la gestion de l'environnement nécessite ou non le recrutement de personnel supplémentaire.

B.10. La différence de traitement découlant de la disposition en cause repose sur un critère objectif. L'exception contenue dans cette disposition ne s'applique en effet qu'aux surveillants régionaux « exerçant la surveillance sur les lois et décrets, y compris leurs arrêtés d'exécution, cités à l'article 16.1.1, 2°, à l'article 16.1.1, 3°, à l'article 16.1.1, 4°, à l'article 16.1.1, 7°, à l'article 16.1.1, 11°, à l'article 16.1.1, 14°, à l'article 16.1.1, 15°, et à l'article 16.1.1, 16° ».

B.11.1. La disposition en cause n'a pas pour effet de permettre aux surveillants concernés de faire usage de « compétences d'information » dans la phase de surveillance et de répression administrative, ni d'exercer leurs droits de surveillance dans la phase d'information pénale. En vertu de l'article 16.4.1 du décret du 5 avril 1995, les surveillants régionaux ne peuvent en effet faire usage de leurs droits de surveillance que dans la phase de répression administrative, et non pendant la phase d'information pénale, qui commence dès qu'il existe une présomption raisonnable de délit.

Il en découle que les surveillants concernés, dès qu'ils peuvent raisonnablement supposer qu'un délit a été commis, ne peuvent accomplir des actes d'information qu'en leur qualité d'officier de police judiciaire. La situation juridique de la personne soupçonnée d'avoir commis un délit ne diffère donc pas fondamentalement selon que les fonctions de surveillant régional et d'officier de police judiciaire sont exercées à son égard par un seul et même ou par plusieurs agents. En effet, dans les deux cas, cette personne ne peut faire l'objet que d'actes d'information et non de surveillance. La différence de traitement n'est donc pas sans justification raisonnable.

B.11.2. Il appartient au juge pénal compétent en la matière d'apprécier si les surveillants régionaux concernés ont respecté les obligations qui leur incombent, et, le cas échéant, de déterminer les effets résultant du non-respect de ces obligations.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 16.3.8, § 2, du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 1er octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen