

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 10 novembre 1995, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "concernant la recherche et la constatation des infractions aux décrets de la Région wallonne" (Doc. 43 (SE 1995) - n° 10), a donné le 21 février 1996 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Selon l'article 11, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent

"accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du gouvernement de Communauté ou de Région".

Diverses conséquences peuvent être déduites de cette disposition.

1. Il résulte du texte cité que c'est au législateur décréteur lui-même qu'il incombe de déterminer quelle qualité - celle d'agent ou celle d'officier de police judiciaire - est accordée aux agents qui sont désignés en vue d'exercer des missions de police judiciaire. Ce choix ne peut être délégué au Gouvernement.

En conséquence, le législateur ne peut charger le Gouvernement, comme l'envisage l'article 3 de la proposition à l'examen, de désigner des officiers de police judiciaire parmi les agents visés à l'article 2.

Il doit déterminer lui-même les conditions à remplir pour qu'un agent acquière la qualité d'officier de police judiciaire.

.../...

En outre, si le législateur avait l'intention d'accorder à certains agents la qualité d'officier de police judiciaire en précisant qu'ils sont auxiliaires du procureur du Roi (1), il y aurait lieu de le préciser expressément dans le texte.

2. Suivant l'article 11, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, seuls des agents du Gouvernement de Communauté ou de Région ou des agents d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle de ce Gouvernement peuvent se voir accorder par un décret la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire.

Il en résulte que, contrairement à ce que prévoit l'article 2, alinéa 2, de la proposition à l'examen, une Région ne peut attribuer cette qualité à des agents communaux ou provinciaux (2).

La Région wallonne ne peut, à cet égard, tirer argument de ce que les communes et les provinces sont

(1) La reconnaissance de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi emporte certains effets. Ainsi, suivant l'article 89bis du Code d'instruction criminelle, seul un officier ainsi qualifié peut recevoir une délégation du juge d'instruction pour procéder à une perquisition et à la saisie de papiers, titres ou documents.

(2) Voir, en ce sens, l'avis L. 23.417/2 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur, Doc. C.R.B., A-368/1-94/95, p. 49.

soumises au contrôle du Gouvernement que prévoit le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales (1). En effet, lorsque le législateur a, à la suite de la suggestion qui lui en avait été faite par la section de législation du Conseil d'Etat (2), modifié l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour permettre aux Communautés et aux Régions de conférer la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à des agents "d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région", il a utilisé une expression directement inspirée des termes de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (3) et a ainsi voulu viser les agents des personnes de droit public dépendant des Communautés et des Régions. Cette interprétation est d'autant plus justifiée qu'elle préserve l'autonomie des collectivités locales et qu'elle ne porte pas préjudice à la compétence du législateur fédéral d'organiser comme il l'entend les institutions provinciales et communales.

(1) Au passage, on relève que toutes les communes situées sur le territoire de la Région wallonne ne sont pas soumises à ce décret : conformément à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communes de la région de langue allemande et la ville de Comines-Warneton n'y sont pas soumises.

(2) Doc. Sénat, 558-2 (1992-1993), p. 7.

(3) Voir en particulier l'article 8, alinéa 1er, et l'article 9, § 1er, alinéa 1er, de cette loi.

3. Selon l'article 11, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, seuls des agents "assermentés" peuvent recevoir la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire.

Ceci implique que les agents désignés prêtent serment en qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire (1). Il doit donc être prévu que les intéressés prêtent serment en cette qualité (2).

II. A l'article 1er, l'auteur de la proposition utilise la formule "... matières relevant de la compétence de la Région wallonne, ...". Cette expression peut être entendue comme visant également les matières qui ont été déléguées à la Région par la Communauté française.

Si telle n'était pas l'intention, le texte serait plus clairement rédigé s'il faisait explicitement référence aux matières visées à l'article 39 de la Constitution.

Si l'intention était de viser ces matières, il conviendrait, pour avoir égard aux champs territoriaux différents et aux modes d'élaboration de tels textes de

(1) Le serment prêté par un agent lors de son investiture comme fonctionnaire ne suffit donc pas.

(2) Voir, dans le même sens, l'avis précité L. 23.417/2, ainsi que l'avis L. 24.240/9 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux déchets, Doc. C.R.W., sess. extr. 1995, n^o 49/1, p. 62.

prévoir un décret distinct pour les matières déléguées à la Région par la Communauté française.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Cet article doit être revu à la lumière de l'observation générale II.

La même observation vaut pour la phrase liminaire de l'article 5.

Articles 2 et 3.

Il y a lieu de se référer à l'observation générale n° I, 1.

Article 4.

L'article 4, alinéa 2, de la proposition de décret doit être lu en conformité avec l'article 279 du Code d'instruction criminelle qui dispose que

"Tous les officiers de police judiciaire, même les juges d'instruction, sont soumis à la surveillance du procureur général. Tous ceux qui, d'après l'article 9 du présent code, sont, à raison de fonctions, même administratives, appelés par la loi à faire quelques

.../...

actes de la police judiciaire, sont, sous ce rapport, seulement, soumis à la même surveillance".

En conséquence, la liste visée à l'article 4, alinéa 2, est purement informative et laisse intact le pouvoir de surveillance des procureurs généraux à l'égard de tous ceux qui tombent dans le champ d'application de l'article 279 précité.

Article 5.

1. Il y a lieu de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 5. Sous réserve ... qui leur sont conférées par les lois et décrets relatifs à des ...".

2. Dans cet article on donne aux agents de la Région à la fois des missions de police administra-

.../...

tive (2° à 6°) (1) et des missions de police judiciaire (1°, 7° et 8°). Il convient de scinder l'article en deux dispositions distinctes, énumérant, l'une les missions qui peuvent être exécutées dans le cadre de la police administrative et l'autre celles qui sont réservées à la police judiciaire. En conséquence, il y a lieu de modifier l'intitulé, en faisant apparaître que la proposition de décret vise également des missions relatives à la surveillance du respect des normes régionales et d'adapter l'exposé des motifs et spécialement le commentaire fait à propos de l'article 5.

(1) Dans son arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, la Cour d'arbitrage a rappelé que seul le législateur national peut régler la forme des poursuites. Par contre, ont été qualifiées de simple mesures de contrôle ou de conservation de pièces, ne constituant pas une matière réservée au législateur national :

- interroger des personnes sur des faits qu'il est utile de connaître pour l'exercice de la surveillance;
- se faire produire sans déplacement, tous livres et documents prescrits par les décrets et leurs arrêtés d'exécution, en prendre des copies ou des extraits et les saisir contre récépissé;
- prendre connaissance de tous les livres et documents qu'ils jugent nécessaires à l'accomplissement de leur missions;
- prélever gratuitement des échantillons afin de déterminer la composition de déchets, exiger le cas échéant des détenteurs des dites choses les emballages nécessaires pour le transport et la conservation des échantillons;
- requérir, dans l'exercice de leur mission, l'assistance de la police communale ou de la gendarmerie.

.../...

3. Il y aurait lieu de préciser davantage les modalités d'exercice de certaines des attributions prévues par la disposition à l'examen, afin d'assurer au mieux le respect des droits de la défense (1).

L'on pense en particulier aux règles relatives à la notification des procès-verbaux et à celles qui sont appelées à régir la procédure d'échantillonnage.

4. Au 4^o, la précision qu'apportent les mots "dont les activités sont soumises à autorisation en vertu d'un décret" est rédigée en des termes qui peuvent paraître fort restrictifs. Ainsi, le texte ne vise pas l'hypothèse où des activités sont soumises à un régime autre qu'un régime d'autorisation - on pense notamment aux activités soumises à agrément - et il ne vise pas davantage le cas où la disposition régissant la matière est contenue dans une loi devenue de compétence régionale.

5. Selon le 7^o, les officiers et les agents de police judiciaire peuvent "procéder à des perquisitions dans les cas prévus par décret".

Il résulte du commentaire de cette disposition que, d'après son auteur, les cas de perquisition doivent être

(1) Sur l'évolution de la jurisprudence à propos du respect de ces garanties lors de la phase d'enquête préparatoire au procès pénal, lire A. DE NAUW, Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise, Mys & Breesch, 1994, pp. 80 et sv.

réglés "matière par matière, plutôt que par un texte général qui serait trop vague".

Or, la proposition à l'examen a précisément pour vocation d'être, selon les termes de ses développements, "un texte général couvrant toutes les compétences régionales".

Il appartient au législateur de fixer clairement son choix :

- a) ou bien il ne souhaite pas régler la matière de la perquisition dans un texte général, et, en ce cas, le 7° doit être omis;
- b) ou bien il entend régler cette matière, et il lui incombe alors de le faire de manière complète, en tenant compte de ce que l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne prévoit pas qu'un décret puisse prescrire la forme dans laquelle doit avoir lieu une perquisition (1).

6. En vertu du 8°, les officiers et les agents de police judiciaire peuvent "appliquer les autres moyens dont ils disposent en vertu du code d'instruction criminelle".

Cette disposition excède la compétence de la Région. En effet, il n'appartient pas au législateur décentralisé de déterminer dans une disposition normative quelles sont les règles de compétence fédérale que les officiers et les agents de police judiciaire sont autorisés

(1) Voir, à ce sujet, l'avis précité L. 24.240/9.

à mettre en oeuvre, fût-ce en souhaitant se borner à rappeler l'existence des règles applicables.

Articles 6 et 7.

Il n'appartient pas au Gouvernement wallon de déterminer par les arrêtés de nomination l'étendue des pouvoirs de l'agent de police judiciaire. Cette compétence revient au législateur décréteil.

Ces articles doivent être revus.

Article 8.

1. Il ne peut être admis que le Gouvernement wallon soit chargé de déterminer quelles sont les dispositions applicables aux agents qui, lors de l'entrée en vigueur du décret qui fait l'objet de la proposition à l'examen, sont régulièrement habilités à rechercher et à constater des infractions.

En effet :

- a) certaines des attributions accordées à ces agents relèvent de matières qui ne sont pas de la compétence de la Région (1);

(1) Il en va ainsi des dispositions réglant la forme des perquisitions (voir, à ce sujet, l'observation 5 faite à propos de l'article 5).

- b) les missions de police qui peuvent être réglées par la Région doivent l'être par le législateur, et non pas par le gouvernement (1).

Il appartient au législateur décréteil de déterminer lui-même, dans les limites des compétences de la Région, le sort à réserver aux dispositions existantes.

2. Il ressort du commentaire de l'article 8 que, selon l'auteur de la proposition à l'examen, l'alinéa 2 modifie l'ordonnancement juridique en vigueur.

Or tel n'est pas le cas - au moins en ce qui concerne les procès-verbaux constatant une contravention ou un délit - puisque, suivant les articles 154 et 189 du code d'instruction criminelle, les procès-verbaux qui sont établis par des agents investis du pouvoir de rechercher et de constater des infractions font foi jusqu'à preuve du

(1) Ceci en raison des atteintes aux libertés qui peuvent résulter de la mise en oeuvre de ces missions. L'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 confirme expressément la nécessité d'une intervention du législateur, en ce qui concerne les matières qu'il vise.

contraire (1), lorsque le législateur n'a prévu qu'ils font foi jusqu'à inscription de faux.

En conséquence, l'alinéa 2 est superflu.

(1) Ce principe s'applique dans toutes les hypothèses, y compris lorsque le pouvoir de dresser procès-verbal a été consacré par un décret antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993 qui a remplacé l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 (voyez en ce sens, B. ROUARD, "Une question souvent débattue en matière d'environnement : la force probante des procès-verbaux des agents des Régions", Aménagement-Environnement, 1992, pp. 12 et 13).

La chambre était composée de :

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

J.-J. STRYCKMANS.

.../...