

ARRÊT

En cause:

la question préjudicielle concernant l'article D.145 du Code de l'Environnement (article 2 du décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 « relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement »), posée par un juge d'instruction du Tribunal de première instance de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par ordonnance du 8 octobre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 octobre 2019, un juge d'instruction du Tribunal de première instance de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article D.145 du décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement viole-t-il les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans la mesure notamment où les suspects qui feraient l'objet d'une perquisition/visite domiciliaire réalisée par l'officier de police judiciaire visé par ce décret, dans le cadre d'une ou plusieurs infractions visées par le droit pénal de l'environnement en Région wallonne, se trouveraient dans une situation où ils ne bénéficieraient pas des mêmes droits et garanties que des suspects qui feraient l'objet d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction dans le cadre de son instruction judiciaire relative à une ou plusieurs infractions au Code pénal et à d'autres législations pénales, en ce compris le décret du 5 juin 2008 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Nihoul, avocat au barreau du Brabant wallon;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me F. De Preter, Me F. Judo et Me N. Goethals, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 10 février 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, 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 3 mars 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 mars 2021.

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

Le 16 septembre 2019, un officier de police judiciaire du département de la Nature et des Forêts du Service public de Wallonie (ci-après : le DNF) introduit une demande de visite domiciliaire chez un suspect devant un juge d'instruction du Tribunal de première instance de Liège, division Liège, en application de l'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement, inséré par l'article 2 du décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 « relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de

réparation en matière d'environnement ». Cet article prévoit que, dans l'exercice de leurs missions, les agents du DNF peuvent pénétrer dans un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, moyennant l'autorisation préalable d'un juge d'instruction.

Les faits visés par l'enquête de l'officier de police judiciaire concernent la présence supposée d'oiseaux indigènes au domicile du suspect, ce qui pourrait constituer une infraction au Code de l'environnement. À supposer ces faits établis, ils pourraient entraîner des sanctions pénales ou administratives.

Le juge a quo observe que les officiers de police judiciaire du DNF disposent de larges pouvoirs d'investigation en vertu du Code de l'environnement. Selon lui, lorsqu'ils sont autorisés à pénétrer dans un domicile, les officiers de police judiciaire du DNF peuvent réaliser une véritable perquisition, en application de plusieurs dispositions de ce Code. Dès lors, l'autorisation donnée par le juge d'instruction qui est prévue à l'article D.145 du Code de l'environnement est une mesure qui porte atteinte au droit à l'inviolabilité du domicile.

Le juge a quo considère également qu'à la lumière des arrêts nos 148/2017 du 21 décembre 2017 et 102/2019 du 27 juin 2019 de la Cour, l'article D.145, précité, pourrait manifestement violer les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Selon lui, les suspects qui font l'objet d'une visite domiciliaire ou d'une perquisition réalisée par un officier de police judiciaire du DNF sur autorisation du juge d'instruction dans le cadre du Code de l'environnement ne bénéficieraient pas des mêmes droits et garanties que les suspects qui font l'objet d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction dans le cadre d'une instruction judiciaire relative à une ou plusieurs infractions au Code pénal et à d'autres législations pénales, en ce compris le Code de l'environnement. L'article D.145 du Code de l'environnement autorise une perquisition en dehors d'une procédure dirigée et contrôlée complètement par un juge d'instruction, lequel garantit le strict respect des droits de la défense par son indépendance et son impartialité. L'article D.145, précité, ne prévoit pas non plus la possibilité, pour le juge d'instruction, d'évoquer les faits et de décider de les instruire lui-même, et il ne permet pas au suspect de bénéficier de l'article 56 du Code d'instruction criminelle. Enfin, le Code de l'environnement ne restreint pas les compétences de l'officier de police judiciaire du DNF lorsqu'il réalise une visite domiciliaire autorisée par le juge d'instruction.

En outre, le juge a quo constate que la Cour a jugé conformes à la Constitution les visites domiciliaires réalisées par les inspecteurs sociaux conformément à l'article 24 du Code pénal social, au motif que les compétences des inspecteurs sociaux sont différentes de celles d'un officier de police judiciaire qui exécute une perquisition dans le cadre d'une instruction judiciaire. Par exemple, le Code pénal social n'autorise pas les inspecteurs sociaux à recourir à la force ou à la contrainte pour pénétrer dans un domicile si le propriétaire ou l'occupant est absent ou s'il leur en refuse l'accès. Les inspecteurs sociaux ne peuvent pas non plus procéder à des fouilles ni ouvrir les armoires fermées. Or, selon le juge a quo, les officiers de police judiciaire visés par le Code de l'environnement peuvent recourir à la force publique pour pénétrer dans un domicile, ainsi que procéder à des fouilles et à des saisies.

Le juge a quo réserve à statuer sur la demande d'autorisation de visite domiciliaire et pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

II En droit

A Argument

A.1. Le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand soutiennent que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.1. Le Gouvernement wallon ne conteste pas que l'article D.145 du Code de l'environnement constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Dès lors, il convient d'examiner si les conditions prévues à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et les garanties procédurales de l'article 6 de la même Convention sont respectées.

Le Gouvernement wallon constate que l'ingérence est prévue par la loi et qu'elle est exprimée de manière suffisamment précise. Elle correspond à un besoin social impérieux qualifié comme tel par le droit de l'Union européenne et, plus précisément, par le cinquième considérant de la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « relative à la protection de l'environnement par le droit pénal ». Enfin, l'ingérence est proportionnée au but poursuivi. En effet, les agents du DNF ne peuvent pénétrer dans un domicile que moyennant l'autorisation d'un juge d'instruction. Par ailleurs, même si le Code de l'environnement ne le prévoit pas expressément, il va de soi que l'opportunité de mener une visite domiciliaire fait l'objet d'une analyse de proportionnalité et que la demande introduite auprès du juge d'instruction est motivée. Le principe de proportionnalité est également respecté lors de la visite domiciliaire, en ce compris au stade des mesures de contrainte.

A.2.2. Quant à la différence de traitement entre les suspects d'une infraction au Code de l'environnement et les suspects d'une infraction au Code pénal, le Gouvernement wallon observe que, par son arrêt n° 102 /2019, la Cour a jugé conforme aux articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution la différence de traitement entre les personnes faisant l'objet d'une visite domiciliaire, selon que celle-ci s'effectue en application du Code pénal social, d'une part, ou du Code pénal, d'autre part. L'arrêt n'a certes pas tranché la question préjudicielle reproduite plus haut, mais il admet qu'une visite domiciliaire puisse être menée sans la supervision d'un juge d'instruction lorsque les pouvoirs conférés aux agents concernés, tels les inspecteurs sociaux, sont plus limités que ceux des officiers de police judiciaire munis d'un mandat de perquisition. Selon le Gouvernement wallon, les compétences des agents du DNF dans le cadre du Code de l'environnement sont semblables à celles des inspecteurs sociaux : les prérogatives reconnues aux agents du DNF sont adéquatement limitées et les agents ne peuvent recourir à la force ou à la contrainte pour pénétrer dans un domicile si le propriétaire ou l'occupant est absent ou s'il leur en refuse l'accès. La visite domiciliaire prévue par le Code de l'environnement n'est pas une perquisition. Enfin, les personnes qui font l'objet des visites domiciliaires peuvent en contester la légalité devant le juge du fond.

A.2.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon demande à la Cour d'effectuer une interprétation conciliante de l'article D.145 du Code de l'environnement.

A.3.1. Le Gouvernement flamand estime qu'une visite domiciliaire effectuée en vertu d'une réglementation régionale spécifique ne doit pas nécessairement être entourée des mêmes garanties qu'une visite domiciliaire ou une perquisition effectuée en vertu du Code d'instruction criminelle. L'invocation, par le juge a quo, de l'arrêt de la Cour n° 148/2017 n'est pas pertinente, puisque cet arrêt concerne la procédure pénale de droit commun, prévue par le Code d'instruction criminelle. L'enseignement de l'arrêt n° 148/2017 n'est pas transposable à une procédure régionale, qui est spécifique. L'article D.145 du Code de l'environnement n'est dès lors pas discriminatoire, car rien n'empêche le législateur décréteil de déroger au droit commun de la procédure pénale dans des domaines spécifiques tels que celui de l'environnement.

En outre, la procédure pénale de droit commun et la procédure prévue par le Code de l'environnement ne sont pas comparables, car elles sont réglées par des législateurs différents. La Cour considère, de jurisprudence constante, que le test de comparabilité est limité par les effets de la structure fédérale de l'État, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé lorsque les dispositions comparées ont été adoptées par des autorités différentes.

A.3.2. Le Gouvernement flamand observe également que l'ingérence dans le droit à la vie privée et familiale des personnes qui font l'objet de visites domiciliaires est prévue par la loi et poursuit un objectif légitime. Elle n'est pas non plus disproportionnée : la jurisprudence de la Cour admet qu'une visite domiciliaire puisse avoir lieu en dehors d'une instruction judiciaire. L'ingérence dans les droits des justiciables est d'une moindre gravité que dans le cadre d'une perquisition, en raison des compétences limitées des agents du DNF et des objectifs spécifiques poursuivis par le Code de l'environnement. Le Gouvernement flamand invoque notamment l'arrêt n° 102/2019, par lequel la Cour a jugé le pouvoir des inspecteurs sociaux de mener des visites domiciliaires comme étant conforme aux articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution. Par ailleurs, l'article D.145 du Code de l'environnement prévoit l'intervention préalable d'un juge d'instruction, ce qui, selon la jurisprudence de la Cour, constitue une garantie efficace contre les risques d'abus ou d'arbitraire. Enfin, un contrôle judiciaire a posteriori est possible, ce

qui représente une autre garantie contre les abus et permet de respecter le droit à un procès équitable tel qu'il est prévu dans la Convention européenne des droits de l'homme.

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition en cause et sa portée

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article D.145 du Code de l'environnement, inséré par l'article 2 du décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 « relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement ».

B.2.1. L'article D.145 du Code de l'environnement dispose :

« Dans l'exercice de leurs missions et sans préjudice de leurs tâches d'inspection établies par ailleurs, les agents peuvent pénétrer, à tout moment, dans les installations, locaux, terrains et autres lieux sauf s'ils constituent un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution.

Lorsqu'il s'agit d'un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, ces agents peuvent y pénétrer moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction ».

B.2.2. Les moyens d'investigation des agents du département de la Nature et des Forêts du Service public de Wallonie (ci-après : le DNF) sont énumérés à l'article D.146 du Code de l'environnement :

« Les agents peuvent, dans l'accomplissement de leur mission :

1° procéder à tous examens, contrôles, enquêtes, et recueillir tous renseignements jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions visées à l'article D.138 sont respectées et notamment :

a. interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à l'exercice de la surveillance;

b. se faire produire sans déplacement ou rechercher tout document, pièce ou titre utile à l'accomplissement de leur mission, en prendre copie photographique ou autre, ou l'emporter contre récépissé;

c. contrôler l'identité de tout contrevenant;

2° prélever des échantillons selon les modalités arrêtées par le Gouvernement;

3° faire procéder à des analyses selon les règles déterminées conformément à l'article D.147. En cas de prélèvement en vue d'analyse, le contrevenant est immédiatement informé de la possibilité d'effectuer, à ses frais, une contre-analyse. S'il résulte du protocole d'analyse qu'une infraction a été commise, il est dressé procès-verbal conformément à l'article D.141;

4° donner l'ordre d'arrêter un véhicule, en ce compris ceux utilisés pour le transport, et contrôler leur chargement;

5° prendre toute mesure conservatoire nécessaire en vue de l'administration de la preuve et, notamment, pendant un délai n'excédant pas septante-deux heures :

a. interdire de déplacer des objets ou mettre sous scellés les établissements ou installations susceptibles d'avoir servi à commettre une infraction;

b. arrêter, immobiliser ou mettre sous scellés les moyens de transport et autres pièces susceptibles d'avoir servi à commettre une infraction;

6° en présence de l'intéressé ou celui-ci dûment appelé, tester ou faire tester par les personnes, les laboratoires ou organismes publics et privés agréés les appareils et dispositifs susceptibles d'être en contravention avec les dispositions citées à l'article D.138;

7° se faire accompagner d'experts techniques;

8° procéder à des mesures de police administrative permettant de retirer de la circulation des objets pouvant être source d'une atteinte à l'environnement;

9° sans préjudice de l'article D.145, suivre les objets jusque dans les lieux où ils auront été transportés, et les placer sous séquestre

10° faire amener à la rive les embarcations aux fins de contrôler leur contenu;

11° consulter toute base de données utile à l'obtention des informations et à la réalisation des missions énoncées au présent article;

[12]° consulter et prendre une copie des données administratives nécessaires, tels les documents légalement prescrits qui doivent être en possession du conducteur d'un véhicule et plus largement tous les documents utiles à l'identification du véhicule, du conducteur ou de la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé ».

B.2.3. L'article D.143 du Code de l'environnement dispose :

« Les agents peuvent requérir la force publique dans l'exercice de leur mission ».

B.2.4. L'article D.140 du Code de l'environnement dispose :

« § 1er. Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, le Gouvernement désigne les agents chargés de contrôler le respect des dispositions visées à l'article D.138 et les dispositions prises en vertu de celles-ci.

Les compétences de police judiciaire ne peuvent être exercées que par des agents ayant prêté serment. Les agents prêtent serment devant le tribunal de première instance de leur résidence administrative. Le greffier en chef communique à ses collègues des tribunaux de première instance situés dans le ressort desquels l'agent doit exercer ses fonctions, copie de la commission et de l'acte de prestation de serment.

[...] ».

B.3. L'exposé des motifs du décret du 5 juin 2008, précité, indique :

« L'article D.145 poursuit un double objectif : d'une part, il autorise les agents à pénétrer, dans l'exercice de leurs missions, dans les lieux qui ne constituent pas un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, et ce à tout moment ; d'autre part, il fixe les cas donnant lieu à perquisition, conformément à l'article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » (Doc. parl., Parlement wallon, 2007-2008, n° 771/1, p. 8).

« Le champ d'intervention des agents est étendu par rapport aux dispositions similaires de l'article 61, § 1er, 1° et 3°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement car il n'est plus requis que les agents, pour être habilités à pénétrer certains lieux, aient ' des raisons sérieuses de croire qu'il s'y commet une infraction au décret ou à ses arrêtés d'exécution ' et il n'est plus requis, pour procéder aux contrôles et enquêtes, qu'ils disposent ' d'indices sérieux d'infractions '.

Cette exigence impliquait que les actes visés ne pouvaient être posés que lorsque les fonctionnaires et agents compétents avaient des raisons sérieuses de croire que des infractions au décret ou à ses arrêtés d'exécution se commettaient (1°) ou disposaient d'indices sérieux d'infractions (3°), sans qu'aucune disposition restrictive ne définisse de manière limitative ce qu'il y avait lieu d'entendre par les mots ' raisons sérieuses ' et ' indices sérieux '. En d'autres termes, il fallait, mais il suffisait, que les fonctionnaires ou agents concernés disposent de ' raisons sérieuses ' ou d' ' indices sérieux '. Il ne pouvait être procédé aux actes visés par lesdites dispositions dans le cadre de contrôles systématiques ou de routine. Par ailleurs, les procès-verbaux relatifs à de tels actes devaient mentionner de manière claire et concrète en quoi consistaient les ' raisons sérieuses ou les indices sérieux ' justifiant les interventions.

Cette exigence a été estimée trop contraignante et préjudiciable au bon exercice des missions de surveillance, disproportionnée à l'égard de sa motivation qui était d'éviter que des contrôles qui ne seraient soumis à aucune restriction puissent porter atteinte aux secrets de fabrication (Doc. parl., Parlement wallon, 392 (1997-1998) - N° 105).

Il va de soi que les agents, lorsqu'ils se proposeront de recourir à la faculté que leur ménage l'article D. 145. du projet de décret, tiendront compte du principe de proportionnalité et agiront dans le strict exercice de leur mission » (ibid., p. 9).

Quant au fond

B.4.1. Le juge a quo interroge la Cour au sujet de la compatibilité de l'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.4.2. Plus précisément, la question préjudicielle porte sur la différence de traitement entre, d'une part, « les suspects qui feraient l'objet d'une perquisition/visite domiciliaire réalisée par l'officier de police judiciaire visé par [le Code de l'environnement], dans le cadre d'une ou plusieurs infractions visées par le droit pénal de l'environnement en Région wallonne » et, d'autre part, les « suspects qui feraient l'objet d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction dans le cadre de son instruction judiciaire relative à une ou plusieurs infractions au Code pénal et à d'autres législations pénales, en ce compris [le Code de l'environnement] », en ce que les premiers ne bénéficieraient pas des mêmes droits et garanties que les seconds.

B.4.3. Il ressort de ce qui est dit en B.4.2 que la question préjudicielle porte uniquement sur l'alinéa 2 de l'article D.145 du Code de l'environnement. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.5. L'article 10 de la Constitution dispose :

« Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie ».

L'article 11 de la Constitution dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

L'article 15 de la Constitution dispose :

« Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;

b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la

totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants ».

B.6. L'article D.145, alinéa 2, en cause, du Code de l'environnement accorde aux agents du DNF, dans l'exercice de leurs missions, le pouvoir de pénétrer dans un domicile, moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction.

Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3 que cette disposition a été adoptée par le législateur décrétal sur la base de l'article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cette disposition, les décrets peuvent fixer, dans les limites des compétences des communautés et des régions, les cas pouvant donner lieu à une perquisition. Dans l'exercice de sa compétence de « fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition », le législateur décrétal peut, comme en l'espèce, habiliter un juge à autoriser une perquisition en dehors d'une instruction.

B.7. Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. Sauf application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions ne sont pas compétentes pour régler la forme des perquisitions (Doc. parl. Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 67; voy. aussi notamment l'avis n° 24.240/9 du 20 mars 1995 de la section de législation du Conseil d'État concernant un avant-projet de décret « relatif aux déchets »). Elles sont liées par les garanties procédurales établies en matière de perquisitions par le législateur fédéral, qui découlent notamment des articles 15 et 22 de la Constitution, des articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.9.1. Les articles 15 et 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et du domicile soit prescrite par une disposition législative suffisamment précise,

qu'elle corresponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.9.2. Les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent notamment des garanties relatives à un procès équitable lorsque sont en jeu des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale.

B.9.3. La disposition attaquée accorde aux agents du DNF, dans l'exercice de leurs missions et moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction, le pouvoir de pénétrer dans un domicile, ce qui constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile et de la vie privée. Par conséquent, cette ingérence doit satisfaire aux exigences mentionnées en B.9.1 et les personnes concernées doivent bénéficier des garanties juridictionnelles découlant des dispositions citées en B.9.2.

B.10. La partie VIII du Code de l'environnement vise à garantir la pleine effectivité des normes édictées en matière d'environnement, en luttant, par des sanctions pénales, contre les atteintes graves à l'environnement (Doc. Parl., Parlement wallon, 2007-2008, n° 771/1, p. 3), et notamment contre le trafic d'animaux. Ce faisant, le législateur décrétoal wallon entend poursuivre au moins un des objectifs énumérés à l'article 7bis de la Constitution, mais aussi garantir le droit à la protection d'un environnement sain, prévu à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

La disposition en cause poursuit donc un objectif légitime au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. L'ingérence dans le droit au respect du domicile et de la vie privée est prévue par une disposition légale.

B.12.1. Il ressort de la formulation de l'article D.145, en cause, du Code de l'environnement que les agents du DNF peuvent pénétrer dans des domiciles « dans l'exercice de leurs missions ». Ce pouvoir d'investigation est donc lié à une finalité, ce qui implique que les agents compétents ne peuvent l'utiliser qu'en vue de contrôler le respect de la législation

relative à la protection de l'environnement, prévue par l'article D.138 du Code de l'environnement.

B.12.2. L'alinéa 2 de l'article D.145 du Code de l'environnement subordonne la pénétration dans un domicile à l'autorisation préalable d'un juge d'instruction. L'intervention du juge d'instruction, c'est-à-dire d'un magistrat impartial et indépendant, est une garantie essentielle pour le respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à l'inviolabilité du domicile, garantie par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.12.3. L'article 149 de la Constitution, qui dispose que « tout jugement est motivé », exprime une règle générale qui s'impose à toute juridiction (arrêt de la Cour n° 1/2009 du 8 janvier 2009, B.3.4, alinéa 1er). Une autorisation de perquisition délivrée par le juge d'instruction doit par conséquent être motivée, d'autant plus qu'il appartient au juge d'instruction d'apprécier souverainement l'opportunité de la mesure. L'ordonnance de perquisition doit contenir les indications précises permettant à la personne visée par la perquisition de disposer d'une information suffisante sur les poursuites qui sont à la base de la perquisition, dans le but de permettre un recours effectif pour faire vérifier la légalité de la décision (Cass., 11 janvier 2006, P.05.1371.F). Une ordonnance de perquisition doit comporter des mentions minimales permettant l'exercice d'un contrôle sur le respect, par les agents qui l'ont exécutée, du champ d'application que l'ordonnance détermine (CEDH, 24 mai 2011, Aydemir c. Turquie, § 98). Les procédures pénales forment un tout, ce qui englobe les phases préalables du procès, dont l'enquête (CEDH, grande chambre, 20 octobre 2015, Dvorski c. Croatie, § 76). En effet, les actes accomplis par le juge d'instruction influent directement sur la conduite et l'équité de la procédure ultérieure, dont le procès proprement dit (CEDH, 6 janvier 2010, Vera Fernández-Huidobro c. Espagne, §§ 109 à 111).

L'autorisation délivrée par le juge d'instruction en vertu de l'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement doit par conséquent être motivée, ce qui requiert qu'elle indique notamment en quoi la pénétration dans un espace habité est nécessaire pour permettre aux

agents du DNF d'exercer leur mission légale. Elle doit mentionner pour quel domicile et à quelles personnes elle est délivrée. Le juge d'instruction peut en outre assortir son autorisation des modalités qui lui paraissent opportunes.

Ces différents éléments permettent au juge postérieurement saisi, le cas échéant, de contrôler la légalité de l'autorisation délivrée par le juge d'instruction.

B.12.4. L'article D.140 du Code de l'environnement établit que seuls les agents du DNF qui ont prêté serment devant le tribunal de première instance peuvent exercer les compétences de police judiciaire. Par conséquent, seuls ces agents ayant prêté serment peuvent pénétrer dans un domicile moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction, en vertu de l'article D.145, alinéa 2, en cause, du Code de l'environnement. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 que lorsqu'ils pénètrent dans un domicile, les agents du DNF doivent tenir compte du principe de proportionnalité et qu'ils doivent agir dans le strict exercice de leur mission. Par ailleurs, les moyens d'investigation qu'ils peuvent utiliser dans l'exercice de cette compétence sont établis de façon limitative et sont délimités dans l'article D.146 du Code de l'environnement.

Certes, en vertu de l'article D.140 du Code de l'environnement, les agents peuvent requérir la force publique dans l'exercice de leur mission et les dispositions en cause imposent au propriétaire ou à l'occupant d'accorder aux agents autorisés le libre accès de leur domicile et d'ouvrir les armoires ou les coffres fermés et de leur prêter ainsi leur concours. L'article D.154, 2°, du Code de l'environnement prévoit en effet des sanctions pénales pour « celui qui s'oppose ou entrave les missions des agents », ce qui constitue « une infraction de deuxième catégorie ». En vertu de l'article D.151, § 1er, alinéa 3, une telle infraction est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et de 1 000 000 euros au maximum ou d'une de ces peines seulement. Comme l'observe le Gouvernement wallon, les dispositions en cause ne permettent toutefois pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte à une habitation si la coopération obligatoire n'est pas accordée, ni d'exiger la consultation des documents ou d'ouvrir des armoires ou des coffres fermés, si le propriétaire

ou l'occupant s'y oppose. Si les circonstances l'exigent, il revient aux agents compétents de dénoncer les faits au procureur du Roi, qui prendra les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'action publique et qui saisira, s'il y a lieu, le juge d'instruction aux fins de faire procéder à une perquisition judiciaire.

B.12.5. Sauf exception, une visite domiciliaire ou une perquisition ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin (article 1er de la loi du 7 juin 1969 « fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions, visites domiciliaires ou arrestations »). L'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement ne fait pas exception à ce principe. Contrairement à ce qui est prévu à l'alinéa 1er de l'article D.145, précité, qui autorise les agents du DNF à pénétrer « à tout moment » dans des lieux qui ne constituent pas un domicile, l'alinéa 2 de l'article D.145 du Code de l'environnement ne précise pas le moment auquel la pénétration dans le domicile est autorisée, mais il soumet ce moyen d'investigation à l'autorisation d'un juge d'instruction, si bien qu'elle ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin.

B.13. Il résulte de ce qui précède que, sous réserve des interprétations mentionnées en B.12.4 et B.12.5, la disposition en cause n'entrave pas de manière disproportionnée le droit au respect du domicile et de la vie privée, ni le droit au procès équitable, eu égard aux garanties qui l'entourent.

B.14. Sous réserve de ces interprétations, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous réserve des interprétations mentionnées en B.12.4 et B.12.5, l'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement, inséré par le décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 « relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement », ne viole pas les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 avril 2021.

Le greffier, Le président,

F. Meersschaut F. Daoût