

Séance du 28 mars 2022

RECOURS n° 1226

**En cause de :** Madame ... et Monsieur ..,

Ayant pour conseil et représentés par Maître ...

**Parties requérantes**

**Contre :** 1° Le Gouverneur de la province du Brabant wallon,  
Chaussée de Bruxelles, 61,

1300 WAVRE

**Première partie adverse**

2° La Province du Brabant wallon,  
Place du Brabant wallon,

1300 WAVRE

**Seconde partie adverse**

Vu la requête datée du 3 février 2022, réceptionnée le 7 février 2022, par laquelle les parties requérantes ont introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre l'absence de suite réservée par les parties adverses à leur demande de leur communiquer le dossier en leur possession, notamment les procès-verbaux, relatifs « aux nuisances causées par les activités dans la rue et au sein de son habitation par

Monsieur ..., leur voisin », concernant spécialement des faits de « pollution atmosphérique importante, d'entreposage de déchets, d'empiètement de ces déchets sur la voie publique, ainsi que de déversements d'eaux polluées » ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 10 février 2022 ;

Vu la notification de la requête aux parties adverses, en date des 10 et 11 février 2022;

Vu la décision de la Commission du 3 mars 2022 prolongeant le délai pour statuer ;

### **IDENTIFICATION DES PARTIES ADVERSES**

Considérant qu'il convient de déterminer quelle est ou sont la ou les parties adverses telles que les parties requérantes l'ont ou les ont identifiées ;

Considérant que, par courriels des 6 et 11 octobre 2021, adressés au fonctionnaire sanctionnateur, les parties requérantes ont formulé deux demandes d'accès aux informations portant sur, au minimum, deux dossiers ouverts en l'office dudit fonctionnaire sanctionnateur, relatifs à l'exercice par Monsieur ... d'activités, dépôt et gestion de matériaux et de déchets sur la voie publique ou sur son terrain privé, et de combustion dans ses locaux d'habitation, toutes activités qualifiées d'illégales par les parties requérantes ;

Considérant que par courrier du 20 décembre 2021, adressé à « la Province du Brabant wallon », « à l'attention de Monsieur ..., Gouverneur », les parties requérantes ont évoqués les deux courriels précités des 6 et 11 octobre 2021, restés sans suite, et ont fait grief aux services du destinataire de leur courrier de ne pas avoir répondu à ces demandes ; que dans ce même courrier, les parties requérantes ont réitéré leurs demandes et ont mis en demeure les services du destinataire de leur fournir le dossier en leur possession, notamment les procès-verbaux établis concernant Monsieur ..., dans un délai de trente jours suivant la réception dudit courrier ;

Considérant que dans leur recours, les parties requérantes mentionnent que celui-ci est recevable *ratione temporis* dès lors que la dernière demande écrite d'accès à l'information a été envoyée le 20 décembre 2021 ; qu'en page 1 de leur recours, les parties requérantes mentionnent que l'identité et le siège de l'autorité publique à laquelle la demande d'information a été faite est le Gouverneur de la province de Brabant, dont les bureaux sont établis à 1300 Wavre, Place du Brabant wallon ; que toutefois, en page 3, point 3, de leur recours, les parties requérantes mentionnent que « [j]usqu'à présent les services provinciaux restent en défaut de produire les documents demandés, alors que le délai d'un mois, [prévu par l'article D.15, §1<sup>er</sup>, du livre 1<sup>er</sup> du code de l'environnement] a été dépassé » ; que l'objet du recours, tel qu'exposé en page 4, *in fine*, du recours est de demander à la

Commission d' « ordonner à la province du Brabant wallon de transmettre aux requérants les dossiers en sa possession qui ont pour objet les infractions environnementales commises par Monsieur Jean Schuler en ce compris les procès-verbaux qui ont été établis à cet égard, notamment et à tout le moins le procès-verbal portant la référence NI.64.L4.004671/2020 » ;

Considérant que, l'article D. 20.6, alinéa 2, du livre 1er du code de l'environnement prévoit que le recours doit être formé auprès de la Commission « dans les quinze jours de la réception de la notification de la décision contestée, ou, en l'absence d'une telle décision, dans les quinze jours qui suivent l'expiration des délais prévus à l'article D.15. »; qu'il résulte de l'article D.15. du livre 1er du Code de l'environnement que l'autorité publique met à disposition du demandeur les informations environnementales demandées au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande, ou dans les deux mois qui suivent la réception de la demande, lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ;

Considérant que, par conséquent, même à considérer, par une interprétation conciliante, que le recours formé auprès de la Commission serait dirigé également contre les demandes d'accès à l'information figurant dans les courriels adressés au fonctionnaire sanctionnateur les 6 et 11 octobre 2021, il n'est en tout état de cause recevable *ratione temporis* qu'à l'égard de l'absence de suite réservée à la demande d'information adressée le 20 décembre 2021 à la province du Brabant wallon, à l'attention du Gouverneur de la province ;

Considérant que seule cette demande doit dès lors être prise en considération, combinée au recours introduit auprès de la Commission, aux fins de déterminer la ou les parties adverses devant cette dernière ;

Considérant que la demande d'accès à l'information du 20 décembre 2021 et le recours font mention tant du Gouverneur de la province de Brabant wallon que de la province elle-même et de ses services ; qu'il ressort de ces deux documents que les parties requérantes opèrent une confusion entre ces autorités ;

Considérant que, dans ce contexte, le recours a été notifié par la Commission tant au Gouverneur de la province du Brabant wallon qu'au Collège de la province du Brabant wallon, en la personne de son Président et de la Directrice générale des services de la province, ces deux autorités devant être, au vu de ce qui précède, considérées toutes deux comme parties adverses au recours ;

## RECEVABILITE DU RECOURS RATIONE MATERIAE ET NOTION D'INFORMATIONS ENVIRONNEMENTALES

Considérant qu'il convient de déterminer si les informations réclamées par les requérants constituent des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre 1er du code de l'environnement ;

Considérant que, dans leur demande d'accès à l'information adressée par courrier du 20 décembre 2021, à « la Province du Brabant wallon », « à l'attention de Monsieur ..., Gouverneur », les parties requérantes font mention de « nuisances causées par les activités dans la rue et au sein de son habitation par Monsieur ..., leur voisin » ; qu'elles font spécialement état de « pollution atmosphérique importante, d'entreposage de déchets, d'empiètement de ces déchets sur la voie publique, ainsi que de déversements d'eaux polluées » ; qu'elles mentionnent à ce propos « deux dossiers ouverts relativement à cette situation » ; que le recours adressé à la Commission mentionne « les dossiers [...] qui ont pour objet les infractions environnementales commises par Monsieur ... » ;

Considérant que l'article D.6, 11°, du livre 1er du code de l'environnement définit la notion d' « information environnementale » comme étant :

« toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant :

a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;

b. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a.;

c. les mesures, y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

d. les rapports sur l'application de la législation environnementale;

e. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c.;

f. l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, le cadre de vie, le patrimoine, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a., ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b. et c. » ;

Considérant que la demande d'accès à l'information formée par les parties requérantes s'inscrit incontestablement dans ce cadre, spécialement le point c, reproduit ci-avant, qui inclut les informations sur les « activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments »;

Que les informations réclamées par les requérants constituent donc des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre 1er du code de l'environnement ;

## **SUR LE FOND**

### **Concernant la première partie adverse**

Considérant que, dans sa réponse à la Commission, le Gouverneur de la province du Brabant wallon a indiqué qu'il ne détenait aucun dossier sur le sujet, de même qu'il n'était pas compétent en la matière, et qu'il transférait le recours et ses annexes au Collège provincial, en la personne de son président, ainsi qu'à la Directrice générale de la province ;

Considérant que le Gouverneur de la province ne peut en effet être confondu avec la province elle-même, étant, comme il l'explique dans sa réponse à la Commission, le commissaire du gouvernement wallon sur le territoire de la province, et constituant à ce titre une autorité juridiquement distincte de la province ; que l'article L2212-51 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit ainsi que « [l]e gouverneur est le commissaire du Gouvernement dans la province » et qu'« [e]n application de l'article 6, §1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, les gouverneurs sont nommés et révoqués par le Gouvernement, sur avis conforme du Conseil des Ministres fédéral » ; que le Gouverneur de la province se distingue donc effectivement des institutions provinciales, avec lesquelles il ne peut être confondu, ce que confirment les articles L2212-52 à L2212-55 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; qu'en tout état de cause, il ressort de la réponse du Gouverneur de la

province du Brabant wallon que celui-ci ne dispose pas des informations faisant l'objet de la demande d'accès originaire et du recours ;

#### Concernant la seconde partie adverse

Considérant que dans sa note d'observations adressée à la Commission, la seconde partie adverse pose la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour répondre à la demande d'accès aux informations environnementales formée par les parties requérantes ; qu'elle demande s'il s'agit « des fonctionnaires sanctionneurs eux-mêmes en tant que fonctionnaires dotés d'un pouvoir propre et d'une mission légale exercée sans intervention des organes décisionnels de la Province, ou de la Province elle-même comme pour toute autre demande de publicité passive ou encore de la Commune dès lors que les fonctionnaires sanctionneurs travaillent pour le compte de celle-ci » ;

Considérant qu'il ressort de la demande d'accès à l'information du 20 décembre 2021 que celle-ci porte sur des faits ayant donné lieu à l'ouverture de deux dossiers en l'office du fonctionnaire sanctionneur ; qu'il ressort des informations communiquées à la Commission par la seconde partie adverse, qu'à cette demande d'accès à l'information, correspondent effectivement deux dossiers ouverts en l'office du fonctionnaire sanctionneur de la province du Brabant wallon ; qu'il en ressort également que ledit fonctionnaire sanctionneur intervient, dans le cadre des dits dossiers, non pas en sa qualité de fonctionnaire de la province, mais en qualité de fonctionnaire sanctionneur pour la commune de Court-Saint-Etienne ;

Considérant que sans que cela porte atteinte au constat que les informations demandées par les parties requérantes constituent des informations environnementales au sens de l'article D.6., 11°, du livre 1er du Code de l'environnement, pour les motifs exposés ci-avant, il échet de constater que le fonctionnaire sanctionneur est susceptible d'intervenir pour la commune dans deux contextes juridiques différents ;

Considérant que, tout d'abord, en son article 2, §1<sup>er</sup>, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales permet au conseil communal d' « établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions » ;

Qu'il résulte des articles 6, 9 et 12, de la même loi, que le fonctionnaire sanctionnateur est l'autorité compétente pour infliger la sanction d'amende administrative, proposer une prestation citoyenne au contrevenant majeur, en lieu et place de ladite amende, ou encore, proposer une médiation au contrevenant majeur ; que l'article 6 précité prévoit en son paragraphe 2 que « [l]e fonctionnaire sanctionnateur répond aux conditions de qualification et d'indépendance déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres » ; que le paragraphe 3 du même article prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur est désigné par une ou plusieurs communes ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, §2, de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales :

«Le conseil communal peut [...] demander au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. Le conseil communal désigne ce fonctionnaire en qualité de fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives » ;

Que selon l'article 2, §2, « [l]a commune concernée verse [...] à la province une rémunération pour les prestations du fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives sauf si l'association ou la province décide de ne pas exiger de participation financière [...] » ; que l'article 4 du même arrêté dispose que

« Le fonctionnaire sanctionnateur exerce en toute indépendance ses compétences, dans le cadre des décisions d'infliger une sanction administrative telle que visée par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir décider en toute autonomie et ne peut recevoir d'instruction à cet égard » ;

Que dans le système mis en place par la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et l'arrêté royal du 21 décembre 2013 fixant les conditions de qualification et d'indépendance du fonctionnaire chargé d'infliger l'amende administrative et la manière de percevoir les amendes en exécution de la loi relative aux sanctions administratives communales, une commune peut, avec l'accord du conseil provincial, désigner comme fonctionnaire sanctionnateur un agent provincial, dont, en substance, la rémunération, pour l'exercice de cette fonction, est en principe à charge de la commune ; que dans l'exercice de ladite fonction, le fonctionnaire sanctionnateur intervient en toute indépendance dans le cadre des missions qui lui sont ainsi conférées, et ne pourra dès lors recevoir d'instruction, que celle-ci émane de la province ou de la commune ;

Considérant qu'ensuite, l'article D.139, 4°, du livre 1er du code de l'environnement définit le fonctionnaire sanctionnateur comme étant « le fonctionnaire désigné pour appliquer les amendes administratives; le fonctionnaire sanctionnateur régional est désigné par le Gouvernement; le fonctionnaire sanctionnateur communal est désigné par le conseil communal; le fonctionnaire sanctionnateur provincial est désigné par le conseil communal sur proposition du conseil provincial »;

Que l'article D.167, du livre 1er du code de l'environnement prévoit :

«D.167. § 1er. Le conseil communal est habilité à incriminer, en tout ou en partie, par voie de règlement communal, des faits constitutifs des infractions suivantes :

1° l'incinération de déchets ménagers en plein air ou dans des installations non conformes aux dispositions du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, à l'exception de l'incinération des déchets secs naturels provenant des forêts, des champs et des jardins, telle que réglementée par le Code rural et le Code forestier;

2° l'abandon de déchets, tel qu'interdit en vertu du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, en ce compris les dépôts qui affectent les cours d'eau;

3° les infractions de troisième et quatrième catégories aux dispositions visées à l'article D. 138 ;

4° les infractions au décret du 17 janvier 2019 relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules.

§ 2. Les infractions visées dans le règlement communal sont passibles d'une amende administrative dont le montant, apprécié par le fonctionnaire sanctionnateur communal, est fixé conformément à l'article D.160, § 2. »

Que l'article D.168 du livre 1er du code de l'environnement dispose pour sa part comme suit :

« Art. D. 168. Lorsqu'il incrimine dans ses règlements des faits constitutifs d'infractions, le conseil communal désigne en qualité de fonctionnaire sanctionnateur communal, le secrétaire communal ou un fonctionnaire d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis.

Ce fonctionnaire ne peut être ni un agent, ni le receveur communal.

Le conseil communal peut désigner comme fonctionnaire sanctionnateur un



fonctionnaire provincial proposé par le conseil provincial. Ce fonctionnaire dispose d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis.

La province reçoit de la commune concernée une indemnité pour les prestations du fonctionnaire provincial agissant en qualité de fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives. Un accord préalable concernant le montant de cette indemnité et la manière de payer doit être conclu entre le conseil communal et le conseil provincial. »

Que selon l'article D.161 du livre 1er du Code de l'environnement, « [s]i l'infraction a été constatée, par un agent désigné en vertu de l'article D.140, § 3, ou par un agent de la police locale, et qu'elle est prescrite dans le règlement communal conformément à l'article D.167, l'amende est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur communal désigné en vertu de l'article D.168 » ;

Considérant que, dans le système mis en place par les dispositions reproduites ci-avant, du livre 1er du Code de l'environnement, une commune peut désigner comme fonctionnaire sanctionnateur chargé d'infliger les amendes administratives, un agent provincial proposé par le conseil provincial et, dont, en substance, la rémunération, pour l'exercice de cette fonction, est à charge de la commune ;

Considérant que si le livre 1er du code de l'environnement ne prévoit pas expressément que le fonctionnaire sanctionnateur agit de manière indépendante et ne peut, dans le cadre de cette mission, recevoir d'instructions de la commune ni, lorsqu'il est un fonctionnaire provincial, de la province, cette indépendance découle toutefois naturellement de l'économie du système mis en place par le code, qui désigne non pas la commune, comme autorité administrative sanctionnatrice, mais bien un fonctionnaire désigné par celle-ci, qui, le cas échéant, n'a pas la qualité d'agent communal ;

Considérant que lorsqu'un fonctionnaire exerce une mission de recherche et de constatation éventuelle d'infractions susceptibles de donner lieu à une décision prononcée par une juridiction, il exerce une mission de police judiciaire ; que, ce faisant, il prête son concours au pouvoir judiciaire et qu'il collabore ainsi à l'administration de la justice ; qu'il en va tout à fait différemment du fonctionnaire sanctionnateur, qui, quant à lui, exerce une fonction propre, par laquelle il est appelé à adopter - avec l'indépendance et l'impartialité requises - des décisions qui sont constitutives d'actes administratifs, à savoir la décision d'infliger une amende administrative, de proposer une prestation citoyenne au contrevenant, en lieu et place de l'amende administrative, ou encore de proposer une médiation au contrevenant ;

Considérant qu'étant habilité à prononcer des sanctions administratives en vertu de la loi du 24 juin 2013 relatives aux sanctions administratives communales ou en vertu du livre 1er du code de l'environnement, et étant saisi, en l'espèce, de dossiers relatifs à des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, le fonctionnaire sanctionnateur est en principe soumis aux dispositions qui sont relatives à l'accès aux informations environnementales ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier communiqué par la seconde partie adverse qu'en l'espèce, la commune de Court-Saint-Etienne a désigné comme fonctionnaire sanctionnateur un agent de la province du Brabant wallon ; que les dossiers qui font l'objet de la demande d'accès à l'information sont ouverts en l'office de ce fonctionnaire sanctionnateur ; qu'en vertu des dispositions légales, décrétales et réglementaires mentionnées ci-avant, le fonctionnaire sanctionnateur, désigné par la commune, constitue une autorité administrative bénéficiant de l'indépendance tant par rapport à la commune qu'à la province, dans cette fonction précise ;

Considérant qu'il se déduit que l'article D.18, § 1er, a), du livre 1er du code de l'environnement que, lorsqu'une autorité publique est saisie d'une demande d'accès à une information qu'elle détient pour le compte d'une autre autorité publique, elle peut rejeter cette demande, pour autant que, soit elle transmette dès que possible la demande à cette autre autorité et qu'elle en informe le demandeur, soit elle indique à ce dernier auprès de laquelle autorité il pourra obtenir l'information dont il s'agit ;

Qu'en l'espèce, si la seconde partie adverse a transmis certains documents à la Commission, elle ne détient pas et ne peut détenir ces documents pour son propre compte dès lors qu'ils constituent des dossiers ouverts en l'office du fonctionnaire sanctionnateur, qui, dans ses missions de fonctionnaire sanctionnateur désigné par la commune de Court-Saint-Etienne, est indépendant des services de la province, et de ceux, au surplus, de la commune ; que la seconde partie adverse s'interroge d'ailleurs sur la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour répondre à la demande d'accès à l'information ici concernée ;

Considérant que la seule autorité qui détient ces documents pour son propre compte est le fonctionnaire sanctionnateur ; que, logiquement, c'est à ce dernier qu'il incombe de décider, avec l'indépendance et l'impartialité requises, des suites à réserver à la demande d'information, et notamment, à ce titre, d'apprécier s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce l'une ou l'autre des exceptions au droit d'accès à l'information que prévoient les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, en procédant en ce cas à la mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Considérant qu'en vertu de l'article D.18, § 1er, a), du livre 1er du code de l'environnement, il s'impose que la province du Brabant wallon transmette expressément et formellement la demande d'accès aux informations environnementales au fonctionnaire sanctionnateur, de manière à permettre à celui-ci de répondre à cette demande ; qu'en application de la disposition précitée, le fonctionnaire sanctionnateur sera réputé saisi de la demande à partir du moment où il l'aura ainsi reçue ;

**PAR CES MOTIFS,**

**LA COMMISSION DECIDE :**

**Article 1er :** Le recours est rejeté à l'égard de la première partie adverse.

**Article 2 :** Le recours est recevable et partiellement fondé à l'égard de la seconde partie adverse.

Dans les huit jours de la notification de la présente décision, la seconde partie adverse transmettra au fonctionnaire sanctionnateur compétent la demande d'accès à l'information que les parties requérantes lui ont adressée le 20 décembre 2021, accompagnée de la présente décision. Une copie de ce transmis sera adressée simultanément aux parties requérantes.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 28 mars 2022 par la Commission de recours composée de Madame A.VAGMAN, présidente, Madame C. SOHIER, membre effective, Monsieur J.-F. PÜTZ, membre effectif, Monsieur F.FILLEE, membre suppléant, assurant, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

**La Présidente,**

**Le Secrétaire,**

**A. VAGMAN**

**F.FILLEE**