

11 mai 2023

CADA - Décision n°301 : Région wallonne – Fichier central de la délinquance
environnementale – Autorité publique – Informations environnementales –
Incompétence

*Région wallonne – Fichier central de la délinquance environnementale – Autorité publique –
Informations environnementales – Incompétence*

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La Région wallonne, le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, Département du
Développement, de la Ruralité, des Cours d'eau et du Bien-être animal,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu les articles 1^{er} et 8, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration (ci-après,
le décret du 30 mars 1995),

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la
Commission d'accès aux documents administratifs,

Vu le recours introduit par courrier recommandé le 30 janvier 2023,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 2 février 2023 et reçue le 3 février 2023,

Vu la réponse de la partie adverse du [3 mars 2023](#),

Vu la décision de proroger le délai prévu à l'article 8^{quinquies}, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995, compte
tenu de la charge de travail importante de la Commission.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur l'obtention d'une copie « des informations enregistrées dans le Fichier central
de la délinquance environnementale concernant [...] ».

II. Compétence de la Commission

2. L'article 2, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 dispose que :

« Le présent décret ne s'applique pas aux informations environnementales définies à l'article D.6., 11°, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement ».

Selon l'article D.6, 11°, du Code de l'Environnement, la notion d'« information environnementale » est définie 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. ; ».

Ainsi, en vertu de l'article D.6, 11°, c., du Code de l'Environnement, la notion d'« information environnementale » couvre toute information détenue par une autorité publique, concernant les mesures et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou destinées à protéger celui-ci^[1].

De manière constante, la Commission considère que lorsque les documents ou informations faisant l'objet du recours constituent des informations environnementales telles que définies par l'article D.6, 11°, du Code de l'environnement, elle n'est pas compétente et seule la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information environnementale (CRAIE) est susceptible d'être compétente. Il ressort, en effet, des travaux parlementaires que l'intention des auteurs de l'avant-projet devenu le Code de l'Environnement est établie en ce sens que l'application des textes généraux relatifs à la publicité de l'administration (notamment pour les pouvoirs locaux) ne s'étend pas aux matières environnementales^[2].

Cette exclusion de la compétence de la Commission au bénéfice de la CRAIE a été renforcée par le décret

du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne, lequel a complété l'article 2, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 par un second alinéa rédigé comme suit :

« La commission de recours visée à l'article D.20.3, § 1^{er}, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement est chargée de l'application du présent décret pour les documents administratifs dans les recours qu'elle a à connaître au titre de la procédure de rectification et de recours prévue au sein de la Section 3, du Chapitre II, du Titre 1^{er}, de la Partie III du même Code ».

À ce sujet, les travaux parlementaires précisent :

« Concrètement, cela signifie dès lors que : d'une part, si une personne demande à se voir communiquer un élément de nature non-environnementale présent dans un document de nature environnementale et que celui-ci introduit un recours devant la CADA, celle-ci devra inviter ladite personne à introduire son recours non pas devant la CADA mais devant la CRAIE ; d'autre part, lors de ce recours, la CRAIE aura potentiellement à connaître des demandes de ladite personne traitant d'informations environnementales (matière réglée par le Code de l'Environnement) et des demandes de cette même personne traitant d'informations non-environnementales réglées par le présent décret »^[3]^[4]—.

3. Parallèlement au présent recours, la partie requérante a introduit un recours auprès de la CRAIE sur la base de l'article D.20.6 du livre 1^{er} du Code de l'environnement par une requête du 27 janvier 2023 contre « la réponse communiquée par l'opérateur du Fichier central du département de la Police et des Contrôles du SPW ARNE à la suite de sa demande adressée à la partie adverse le 20 décembre 2022 de lui communiquer une "copie des données relatives à [...] et à ses administrateurs qui ont fait l'objet d'un enregistrement dans le fichier central de la délinquance environnementale" ».

Par une décision du 17 mars 2023 (recours n° 1297), la CRAIE s'est déclarée incompétente pour connaître de ce recours, pour les motifs suivants :

« Considerant que selon l'article D.20.6., alinea 1^{er}, du livre 1^{er} du code de l'environnement :

"Tout demandeur qui considere que sa demande d'information a ete ignoree, abusivement ou indument rejetee, en tout ou en partie, ou bien qu'elle a ete insuffisamment prise en compte ou n'a pas ete traitee conformement au present chapitre, peut introduire un recours aupres de la Commission de recours pour le droit d'acces a l'information en matiere d'environnement contre les actes ou omissions de l'autorite publique concernee."

Que cette disposition est situee, dans la partie III, titre 1^{er}, chapitre 2 du livre 1^{er} du code, lequel a trait, comme l'indique son intitulé a "l'information passive sur demande"; que l'article D.12, du meme livre 1^{er}, qui constitue la premiere disposition dudit chapitre 2, dispose que "[s]ous reserve des exceptions prevues aux articles D.18, § 1^{er}, et D.19, § 1^{er}, le droit vise a l'article D.10, alinea 1^{er}, est assure conformement au present chapitre" ; que le droit vise a l'article D.10, alinea 1^{er}, du livre 1^{er} du code de l'environnement est "[l]e droit d'acces a l'information relative a l'environnement detenue par les autorites publiques [qui] est assure a tout membre du public, sans qu'il soit oblige de faire valoir un interet ; "

Que, comme il ressort en particulier des articles D.10 et D.12 du livre 1^{er} du code de l'environnement, le chapitre 2 du titre 1^{er} de la partie III du livre 1^{er} du code, organise le regime du droit d'accès du public en general aux informations environnementales, public lui-meme definit tres largement par l'article D.6., 17°, du livre 1^{er} du code comme etant "une ou plusieurs personnes physiques ou morales, ainsi que les associations, organisations et groupes rassemblant ces personnes" ; que la competence de la Commission, telle que definie par l'article D.20.6. , alinea 1^{er}, ci-avant - disposition qui figure egalement dans la partie III, titre 1^{er}, chapitre 2 du Code - se limite a connaitre des recours et des procedures de rectification en relation avec l'exercice de ce droit d'accès du public aux informations environnementales, dans les cas et selon les procedures reglees au meme chapitre 2, du titre 1^{er}, de la partie III du livre 1^{er} du code ;

Que la Commission est par contre sans competence pour connaitre de recours, demandes de rectification ou autres reclamations en lien avec l'exercice de droits d'accès a des donnees prevus et organisees dans d'autres parties du Code ;

Considerant que, comme mentionne ci-avant, dans sa demande d'accès originaire a l'information, la partie requerante a, selon ses propres termes, entendu "exercer son droit d'accès aux informations enregistrees a son sujet dans le fichier central que lui reconnaissent les articles D.144, § 3, alinea 2, 6°, et R.98. §1^{er}, alinea 1^{er} du Livre 1^{er} du Code de l'environnement" ;

Que l'article D. 144, du livre 1^{er} du Code de l'environnement se situe pour sa part dans la partie VIII du livre Ier du code de l'environnement, consacree aux "recherche, constatation, poursuite, repression et mesures de reparation des infractions en matiere d'environnement", et plus precisement dans le chapitre 3 de cette partie, relatif, selon son intitule, aux "Objectifs et [a la] coordination de la politique repressive environnementale" ;

Que selon ledit article D.144, §1^{er},

"§1^{er}. L'Administration etablit et gere un fichier central de la delinquance environnementale, ci-apres denomme le "fichier central". Ce fichier central a pour finalite de permettre aux personnes dument habilees en vertu du paragraphe 2 a mutualiser leurs connaissances relatives a des situations infractionnelles dans l'optique d'assurer une meilleure coordination et effectivite de la politique repressive environnementale.

Le fichier central est institue sous la forme d'une plateforme electronique dont l'accès est strictement reserve aux personnes visees au paragraphe 2. [...]"

Que selon les paragraphes 2 et 3 du meme article,

"§2. Les donnees du fichier central ne sont pas accessibles au public et peuvent etre utilisees uniquement par les agents constatateurs ayant la qualite d'officier de police judiciaire, par les bourgmestres, par les fonctionnaires de police, par les fonctionnaires sanctionneurs ainsi que par les magistrats du ministere public.

§ 3. Lorsqu'un contrevenant est, pour la premiere fois, enregistre dans le fichier, il en est informe sans delai par le responsable du traitement selon les modalites determinees par le Gouvernement.

Cette information mentionne :

1° les coordonnees d'une personne de contact ;

- 2° la base légale ou réglementaire de la collecte des données ;
- 3° la finalité en vue de laquelle les données recueillies sont utilisées ;
- 4° les données à caractère personnel qui concernent le contrevenant ;
- 5° l'adresse de l'Autorité de protection des données ;
- 6° l'existence du droit d'accès aux données, du droit de rectification de celles-ci ainsi que les modalités d'exercice desdits droits ;
- 7° le délai dans lequel les données seront effacées du fichier central.

En application de l'alinéa 2, 6°, le Gouvernement détermine les modalités et conditions permettant l'exercice du droit d'accès aux données et du droit de rectification de celles-ci".

Que l'article R.98 du livre 1^{er} du code de l'environnement procure exécution à cette disposition décretales, spécialement le paragraphe 3, alinéa 2 ; que ledit article R.98 prévoit en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que "toute personne peut, sans devoir justifier d'un intérêt particulier, solliciter l'accès à toutes données qui la concerne au sein du Fichier central. Pour ce faire, elle en adresse la demande expresse, par courrier recommandé, au Directeur général de l'Administration ou directement à l'opérateur renseigné" ;

Considérant que le régime de l'exercice du droit d'accès aux "données du fichier central" vise des données déterminées et ce, en outre, dans la seule mesure où ces données constituent des composantes du fichier central et sont accessibles via une plateforme électronique précise ; que le régime de l'exercice de ce droit d'accès est organisé dans la partie VIII du livre 1^{er} du code de l'environnement, en particulier par les articles D. 144 et R. 98 du livre I^{er} du code ; que ce régime est étranger au régime de l'exercice du droit d'accès aux informations environnementales organisé par la partie III du même livre 1^{er} ;

Que par conséquent, la Commission n'est pas compétente pour connaître des recours qui ont trait à l'exercice du droit d'accès aux données du fichier central conféré par ces dispositions aux contrevenants qui sont inscrits dans ce fichier ; ».

4. La CRAIE s'est ainsi déclarée incompétente au terme d'une motivation qui n'implique pas pour autant que la Commission soit, elle-même, compétente pour connaître du présent recours.

En effet, la CRAIE s'est déclarée incompétente au motif que le régime d'exercice du droit d'accès aux « données du fichier central » par un contrevenant est un régime spécifique organisé dans la partie VIII du livre 1^{er} du Code de l'environnement, lequel est étranger au régime de l'exercice du droit d'accès aux informations environnementales organisé par la partie III du même livre 1^{er} relatif au droit d'accès au public en général aux informations environnementales pour lequel elle est compétente. Il ne se déduit toutefois pas de la décision de la CRAIE que les « données du fichier central » ne constitueraient pas des informations environnementales au sens de l'article D.6, 11°, du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

Au vu de la nature dudit fichier (« fichier central de la délinquance environnementale »), lequel est « institué sous la forme d'une plateforme électronique », de la finalité que ce fichier poursuit (« permettre aux personnes dûment habilitées en vertu du § 2 à mutualiser leurs connaissances relatives à des situations infractionnelles dans l'optique d'assurer une meilleure coordination et efficacité de la politique

répressive environnementale ») et de son contenu (« ce fichier central recense, pour chaque contrevenant identifié suite à la constatation d'un fait infractionnel visé par la présente partie, les différents actes, décisions ou documents visés à l'alinéa 3 produits dans le cadre de la répression des infractions environnementales »), les données du fichier central auxquelles la partie requérante demande à avoir accès peuvent être qualifiées comme concernant des « 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 les activités destinées à protéger ces éléments » visées au point c) de l'article D.6, 11°, du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

5. Afin de pouvoir être qualifiées d'informations environnementales au sens de l'article D.6, 11°, du livre 1^{er} du Code de l'environnement, encore convient-il également que les données du fichier central puissent être qualifiées de « toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle ». S'agissant d'un fichier central « institué sous la forme d'une plateforme électronique », les données qu'il contient peuvent, sans difficulté particulière, être considérées comme disponibles « sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle ».

Il reste encore à déterminer si les données du fichier central peuvent être qualifiées d'information détenue par ou pour le compte d'une « autorité publique ».

Afin de déterminer ce qu'est une « autorité publique » au sens de cette disposition, il convient de se référer à la définition contenue à l'article D.11, 1°, du livre 1^{er} du Code de l'environnement, lequel dispose comme il suit :

« Au sens du présent titre, on entend par :

1° "autorité publique" : l'une des personnes ou institutions suivantes, relevant des compétences de la Région wallonne :

- a. toute personne de droit public, toute autorité administrative, tout service administratif ou tout organe consultatif public;
- b. tout particulier ou toute personne morale de droit privé qui gère un service public en rapport avec l'environnement.

Les personnes et institutions précitées ne sont pas des autorités publiques au sens du présent titre lorsqu'elles exercent une fonction juridictionnelle ou collaborent à l'administration de la justice; (...) ».

Au sujet de cette définition, la CRAIE s'exprime comme il suit :

« Considerant que les dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui consacrent le droit d'accès à l'information s'appliquent dans l'hypothèse où une information environnementale est détenue par ou pour le compte d'une "autorité publique" ;

Considerant qu'en vertu de l'article D.11, 1°, alinéa 2, du livre 1^{er} du code de l'environnement, une personne ou une institution qui exerce une fonction juridictionnelle ou qui collabore à l'administration de la justice n'est pas une autorité publique soumise aux dispositions précitées ;

Considerant que l'article D.11, 1°, alinéa 2, du livre 1^{er} du code de l'environnement trouve son origine dans les dispositions qui, à l'article 2, § 2, alinéa 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique, et à l'article 2, 2), alinéa 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en

matière d'environnement, prévoient ou permettent de prévoir que la notion d' « autorité publique » n' englobe pas les organes ou institutions "agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires" ; qu'il résulte en effet des travaux préparatoires du décret du 16 mars 2006, qui a inséré l'article D.11, 1^o, alinéa 2, dans le livre 1^{er} du code de l'environnement, qu'en faisant état des "personnes et institutions [qui] exercent une fonction juridictionnelle ou collaborent à l'administration de la justice", le législateur a entendu "designer de manière adéquate les 'organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires'" mentionnés par la Convention d'Aarhus et par la directive 2003/4/CE, tout "en utilisant [...] une terminologie plus proche de celle qui a cours en droit interne^[5]" ;

Considérant que, lors des travaux préparatoires du décret du 16 mars 2006, il a été donné comme exemple de personnes collaborant à l'administration de la justice "les fonctionnaires chargés de rechercher et de constater les infractions^[6]" ;

Considérant qu'en effet, lorsque des fonctionnaires exercent une mission de recherche et de constatation éventuelle d'infractions susceptibles de donner lieu à une décision prononcée par une juridiction, ils exercent une mission de police judiciaire ; que, ce faisant, ils prêtent leur concours au pouvoir judiciaire et collaborent ainsi à l'administration de la justice ; ».

En l'espèce, le fichier central de la délinquance environnementale est établi et géré par l' « Administration », définie par l'article D.141, alinéa 1^{er}, 1^o, du livre 1^{er} du Code de l'environnement comme étant « le Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ».

Ce fichier est régi par l'article D.144, du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

Il résulte de cette disposition que le fichier central se limite à compiler les différents actes, décisions ou documents « produits dans le cadre de la répression des infractions environnementales » en vue de mutualiser des « connaissances relatives à des situations infractionnelles dans l'optique d'assurer une meilleure coordination et effectivité de la politique répressive environnementale ». Ce faisant, il consiste en un canal permettant aux différents acteurs de la politique environnementale d'être mieux coordonnés et effectifs, sans pour autant participer directement à cette politique répressive environnementale. L'Administration qui établit et gère ce fichier ne peut, par conséquent, pas être qualifiée d'autorité qui « collabore à l'administration de la justice ». Partant, il s'agit bien d'une autorité publique au sens de l'article D.6, 11^o, du Code de l'Environnement.

6. Il en résulte que l'information sollicitée par la partie requérante constitue une information environnementale au sens de l'article D., 11^o, du livre 1^{er} du Code de l'environnement.

Il s'ensuit que la Commission est incompétente pour connaître du recours.

Par ces motifs, la Commission décide :

La Commission est incompétente.

^[1] Voir en ce sens : CRAIE, décision n^o 1240 du 21 juin 2022.

^[2] Voir en ce sens : CADA, décisions n° 101 et n° 104 du 11 janvier 2021, et n° 118 du 1^{er} mars 2021.

^[3] Décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne, amendements, *Doc., Parl. w.*, 2018-2019, n°1075/11, p. 3.

^[4] Voir en ce sens : CADA, décision n° 211 du 9 novembre 2021.

^[5] *Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, p. 25.

^[6] *Ibid.*, note de bas de page 18.

Ainsi décidé le 11 mai 2023 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, Président, Lionel RENDERS, Président suppléant, Pierre-Olivier DE BROUX, Vice-président, Maxime CHOMÉ, membre effectif, Marie BOURGYS, membre suppléante et rapporteur et en présence de Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCION

Le Président, S. TELLIER