

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.887 du 19 novembre 2025

A. 241.978/XIII-10.370

En cause : **LE FONCTIONNAIRE SANCTIONNATEUR DÉLÉGUÉ,**
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme BRUCO SUD,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bernard DELTOUR et
Valérie VANDEGAART, avocats,
boulevard Reyers 80
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 mai 2024 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision n° 1390 du 25 mars 2024 par laquelle la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (CRAIE) lui impose de communiquer « une copie du formulaire par lequel, en application de l'article 166, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, le procureur du Roi de Charleroi a informé le fonctionnaire sanctionnateur que son Office s'est saisi du procès-verbal référencé CH64/M1/002841/23 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 30 juillet 2024, la société anonyme (SA) Bruco Sud a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2025.

La partie requérante a déposé une note d'audience le 19 septembre 2025.

Mme Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Victoria Vanbellinghen, *loco* M^{es} Bernard Deltour et Valérie Vandegaart, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

1. Le 31 mai 2023, un officier de police judiciaire du département de la police et des contrôles (DPC) du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement (SPW ARNE) dresse un procès-verbal d'infraction à charge de plusieurs personnes, dont la SA Bruco Sud, auxquelles il est reproché d'avoir commis

des infractions aux articles 7 et 53 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et à l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

2. Le 29 novembre 2023, selon la SA Bruco Sud, le procureur du Roi de Charleroi lui confirme que son office s'est saisi du dossier.

3. Le 30 novembre 2023, d'après la SA Bruco Sud, ses conseils demandent au procureur du Roi la copie du formulaire par lequel, en vertu de l'article D.166, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, il a informé le fonctionnaire sanctionnateur que son office s'est saisi du procès-verbal d'infraction.

4. Le 1^{er} décembre 2023, selon la SA Bruco Sud, le procureur du Roi refuse de communiquer le formulaire demandé, en invoquant le secret de l'information pénale.

5. Le 6 décembre 2023, la SA Bruco Sud sollicite auprès du DPC une copie de ce formulaire.

6. Le 20 décembre 2023, l'inspecteur général du DPC refuse de faire droit à cette demande.

7. Le 29 décembre 2023, la SA Bruco Sud introduit un recours administratif devant la CRAIE contre cette décision de refus.

8. Le 5 janvier 2024, la CRAIE accuse réception du recours et en transmet une copie au DPC, l'invitant à lui communiquer le document auquel la SA Bruco Sud a sollicité l'accès et ses éventuelles observations.

9. Le 24 janvier 2024, elle prolonge de 45 jours le délai dans lequel elle doit statuer sur le recours et envoie un courriel de rappel au DPC avec des questions.

10. Le 25 janvier 2024, deux premiers substituts du procureur du Roi de Charleroi informent le DPC que l'objet de la demande de publicité de l'information environnementale en cause est couvert par le secret de l'information pénale.

11. Le 31 janvier 2024, le DPC indique à la CRAIE qu'il ne lui transmettra pas le document sollicité au motif notamment que ce dernier est couvert par le secret de l'information pénale.

12. Le 23 février 2024, la CRAIE demande à la SA Bruco Sud de lui transmettre une copie du procès-verbal d'infraction du 31 mai 2023.

13. Le 26 février 2024, la SA Bruco Sud lui communique ce procès-verbal d'infraction « avec des informations censurées ».

14. Le 25 mars 2024, la CRAIE considère le recours recevable et fondé. Elle enjoint au DPC de communiquer, sous huitaine, à la SA Bruco Sud une copie du formulaire litigieux précité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

Il y a lieu d'accueillir la requête en intervention introduite par la SA Bruco Sud, qui est la bénéficiaire de l'acte attaqué.

V. Note d'audience

Les notes d'audience ne sont pas prévues par le règlement général de procédure. Généralement, de telles notes s'appréhendent comme un geste de courtoisie envers les autres parties à la cause et le Conseil d'État, par lequel les parties concernées annoncent ce qu'elles envisagent de plaider à l'audience. N'ayant pas la qualité de pièces de procédure, il est de principe que ces notes ne requièrent pas de réponse formelle et valent uniquement à titre informatif, en sorte qu'elles sont écartées des débats. Toutefois, lorsqu'elles répondent à une argumentation nouvelle ou visent à soulever une exception ou un moyen nouveau touchant à l'ordre public, elles doivent être prises en compte, sous réserve du respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire, et, lorsqu'il s'agit d'un moyen nouveau, du respect de la loyauté procédurale.

En l'espèce, la partie requérante a déposé une note de « courtoisie » en date du 19 septembre 2025 sur la plateforme électronique du Conseil d'Etat. Elle y invoque un moyen nouveau d'ordre public pris de l'incompétence *ratione temporis* de la CRAIE.

Partant, cette note n'est pas écartée des débats.

VI. Recevabilité – capacité à agir

VI.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

L'auditeur rapporteur tire de la jurisprudence sur la capacité à agir et l'intérêt fonctionnel que la réformation, par un organe statuant sur recours, de la décision d'une première autorité, dotée de la personnalité juridique ou non, ne porte pas atteinte aux compétences ou aux prérogatives de cette première autorité. Selon lui, cette circonstance ne confère pas à l'autorité compétente au premier échelon administratif un intérêt fonctionnel à solliciter l'annulation de la décision prise sur recours procédant à la réformation de sa propre décision.

Il expose que la création de la personnalité juridique et l'organisation de celle-ci requièrent l'intervention législative, ce qui est confirmé, pour les Régions, par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il estime qu'il ne ressort ni de l'article D.156 du livre I^{er} du Code de l'environnement ni d'une autre disposition de ce code que le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne. Il soutient que ce fonctionnaire, bien qu'indépendant, est un organe déconcentré de la Région wallonne, auquel le législateur décréteil a attribué certaines attributions particulières. Il ne trouve pas trace dans la jurisprudence judiciaire que le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'une compétence générale de représenter la Région wallonne en justice et d'introduire des actions juridictionnelles, en ce compris devant le Conseil d'État, en son nom propre. En revanche, il relève que la Cour de cassation lui reconnaît une compétence d'agir en justice limitée par ses attributions légales d'imposer des sanctions administratives et, partant, de défendre ces sanctions en justice en cas de contestation par le contrevenant.

Il observe que la CRAIE est un organe de la Région wallonne, sans personnalité juridique, qui dispose d'une compétence de réformation, de sorte que sa décision se substitue à la décision prise en première instance.

En l'espèce, il tire du libellé de la requête que celle-ci a été introduite par la fonctionnaire sanctionnateur, organe de la Région wallonne tel qu'institué par l'article D.156 du livre I^{er} du Code de l'environnement, et non par S.G., personne physique. Il fait valoir que la partie requérante n'a pas de personnalité juridique propre et constitue en réalité un organe de la partie adverse. À son estime, elle n'expose pas en quoi l'acte attaqué porte atteinte à un intérêt fonctionnel dont elle dispose. Il soutient que cet acte ne porte pas atteinte aux compétences ou aux attributions conférées par la loi ou la réglementation à la partie requérante, notamment quant à ses prérogatives de sanctions administratives, s'agissant uniquement d'une décision qui

se substitue à la sienne quant à l'accès à donner à la copie d'un document sollicité à titre d'information environnementale par la partie intervenante. Il ajoute que les moyens invoqués ne sont pas en lien avec les attributions décrétales du fonctionnaire sanctionnateur mais relèvent de l'application du droit wallon de l'accès à l'information environnementale. Il en infère que l'examen de la recevabilité de la requête n'est pas lié à l'examen des moyens.

Il conclut que la requête est irrecevable, faute pour la partie requérante de disposer de la capacité requise pour agir en justice.

VI.2. Thèse des parties

VI.2.1. La partie requérante

Dans sa requête, la partie requérante observe qu'elle est désignée comme « partie adverse » par l'acte attaqué, dont l'article 2 lui enjoint de communiquer l'information environnementale demandée. Elle soutient que l'institution du fonctionnaire sanctionnateur régional est organisée par l'article D.156 du livre I^{er} du Code de l'environnement, dont elle déduit son indépendance par rapport à la hiérarchie du SPW et au pouvoir politique de la Région wallonne. Elle tire de la jurisprudence que le fonctionnaire sanctionnateur a la qualité pour défendre le point de vue de l'administration devant des juridictions judiciaires.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'acte attaqué ne constitue pas une décision sur recours qui réforme une décision prise en premier degré par le fonctionnaire sanctionnateur, le refus de transmission de l'information sollicitée ayant été signé par l'inspecteur général du DPC. Elle relève toutefois être le destinataire direct de l'acte attaqué, celui-ci lui imposant de communiquer la copie d'une information.

Elle estime qu'à partir du moment où les compétences ou les prérogatives que le fonctionnaire sanctionnateur tient de la législation et de la réglementation n'ont pas été respectées par l'acte attaqué, le fonctionnaire sanctionnateur a un intérêt fonctionnel à contester celui-ci. Elle s'autorise de l'article D.156, § 3, en combinaison avec l'article D.11, du livre I^{er} du Code de l'environnement, pour en déduire que le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas une « autorité publique » détentrice et redevable d'une information environnementale lorsqu'il détient une information dans sa fonction de collaboration à l'administration de la justice.

Elle explicite la fonction juridictionnelle et de collaboration active à l'administration de la justice qui lui est reconnue en vertu de l'article D.166, § 3, alinéa

1^{er}, du même code. Elle en infère que, lorsqu'il est détenteur d'un formulaire émanant du procureur du Roi, il collabore à l'administration de la justice et, partant, dispose d'un intérêt fonctionnel à contester devant le Conseil d'État un acte administratif qui déciderait qu'elle est une autorité publique débitrice du droit d'accès à l'environnement au sens de l'article D.11 du code précité.

Elle soutient que les quatre moyens invoqués sont pris de la violation de ses prérogatives décrétales, renvoyant en particulier à la deuxième branche du premier moyen. Elle expose qu'en vertu des articles 28^{quinqüies} et 57 du Code d'instruction criminelle, toute personne qui est appelée à prêter son concours professionnel à l'information et à l'instruction est tenue au secret, ce qui est le cas du fonctionnaire sanctionnateur en application de l'article D.166, § 3, précité. Elle insiste sur le fait qu'en l'espèce, le parquet lui a expressément interdit de communiquer le formulaire litigieux, sous peine de sanctions. Elle ajoute qu'en l'absence d'annulation de l'acte attaqué, elle sera contrainte de commettre une faute grave, à savoir une violation du secret de l'information pénale, et pourra être démise de ses fonctions. Elle y voit des arguments de nature à confirmer son intérêt fonctionnel au recours.

VI.2.2. La partie adverse

Si la partie adverse confirme que la partie requérante ne dispose pas d'une personnalité morale distincte de la sienne, elle estime toutefois que l'irrecevabilité du recours fondée sur ce constat a un effet discriminatoire au regard du droit à contester, devant une juridiction, une décision obligeant à produire une information environnementale ou un document administratif. Elle fait valoir qu'une telle thèse revient à priver cette « autorité publique » au sens de l'article D.11 du livre I^{er} du Code de l'environnement de tout recours devant le Conseil d'Etat contre une décision de la CRAIE qui lui enjoint de produire une information environnementale, alors qu'une « autorité publique » soumise au champ d'application des articles D.10 et suivants du livre I^{er} du Code de de l'environnement, qui dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la sienne, ainsi que les autorités administratives qui disposent d'une personnalité juridique distincte de la Région wallonne, sont recevables à agir devant le Conseil d'État pour demander l'annulation d'une décision de la CRAIE ou de la commission d'accès aux documents administratifs wallonne (CADA) qui leur enjoint de produire une information environnementale ou un document administratif.

Elle estime que le raisonnement de l'auditeur rapporteur revient à traiter différemment, sans justification adéquate, au regard du droit à un recours contre une décision de la partie adverse ou de la CADA wallonne qui enjoint de produire une information environnementale ou un document administratif, les autorités selon qu'elles ont ou non une personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne.

Elle rappelle qu'il appartient au Conseil d'État d'apprécier l'intérêt au recours du requérant et de veiller à ce que cette condition ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste. En l'espèce, elle soutient que la partie requérante justifie son intérêt dans la mesure où l'acte attaqué, exécutoire, lui enjoint de produire une information environnementale. Elle considère que la question de son intérêt à agir est liée à l'examen au fond, la partie requérante contestant relever du champ d'application des articles D.10 et suivants du Code de l'environnement dans les moyens invoqués à l'appui de son recours.

Elle critique la jurisprudence, reposant sur deux arrêts isolés, selon laquelle une première autorité – dotée de la personnalité juridique ou non – ne justifie pas d'un intérêt fonctionnel à solliciter l'annulation de la décision de l'organe statuant sur recours procédant à la réformation de sa propre décision dès lors qu'elle ne porte pas atteinte à ses compétences ou prérogatives. Elle expose que les deux arrêts précités concernent, en réalité, des situations spécifiques dans lesquelles il a été considéré que l'IBGE, qui dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région de Bruxelles-Capitale, ne disposait pas d'un intérêt fonctionnel à agir pour contester des décisions du Gouvernement régional, compte tenu des missions qui lui étaient légalement confiées. Elle considère qu'il ne peut être déduit, de manière générale, de ces arrêts isolés, qu'une autorité ne dispose pas d'un intérêt fonctionnel à contester l'acte administratif qui réforme sa propre décision dans le cadre d'un recours administratif organisé. Au demeurant, elle relève que la jurisprudence a évolué à cet égard et admet, dans de nombreuses hypothèses, un tel intérêt, notamment lorsqu'une commune introduit un recours à l'encontre d'un permis délivré sur recours par le Gouvernement wallon ou encore lorsqu'une autorité conteste une décision lui enjoignant de produire un document administratif et réforme, de la sorte, son refus initial de le communiquer. À cet égard, elle souligne que, comme c'est le cas en l'espèce, l'acte attaqué ne se limite pas à réformer la décision refusant l'accès à l'information sollicitée, mais enjoint, en outre, à la partie requérante de communiquer cette information.

Elle conclut que le raisonnement de l'auditeur rapporteur empêche, en réalité, toute autorité administrative, qu'elle dispose ou non d'une personnalité juridique distincte, de contester la décision d'une commission d'accès aux documents administratifs ou d'une commission d'accès aux informations environnementales lui enjoignant de communiquer ces informations ou documents.

VI.3. Examen

1. Pour qu'une action en justice soit recevable *ratione personae*, il faut que celui qui l'intente ait la capacité juridique de le faire. Or, de principe, il n'y a pas d'action en justice sans personnalité juridique.

Il s'ensuit que les entités dépourvues de personnalité juridique propre n'ont pas la capacité d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elles agissent pour faire respecter les prérogatives et obligations relevant d'un intérêt fonctionnel qui leur sont accordées ou imposées par une disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire. Dans ce cas, les entités qui se prévalent d'un intérêt fonctionnel ne sont recevables à soulever que des moyens pris de la méconnaissance de leurs prérogatives et obligations constitutionnelles, légales ou réglementaires.

2. En l'espèce, la requête est introduite par le fonctionnaire sanctionnateur délégué.

L'article 151, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution est libellé comme suit :

« Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite ».

Il résulte de cette disposition constitutionnelle que les autorités judiciaires, plus spécialement celles relevant du ministère public, doivent conserver la priorité de la maîtrise des poursuites pénales compte tenu des garanties d'indépendance qui leur sont reconnues, ce qui implique qu'ils doivent avoir la maîtrise du secret de l'information et de l'instruction.

L'article D.11, 1^o, du livre I^{er} du Code de l'environnement définit la notion d'autorité publique au sens du titre relatif à l'accès à l'information relative à l'environnement dans les termes suivants :

« Au sens du présent titre, on entend par :
1^o "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 ».

L'institution du fonctionnaire sanctionnateur régional est organisée par l'article D.156 du même code libellé comme suit :

- « § 1^{er}. Le Gouvernement désigne les fonctionnaires sanctionneurs régionaux habilités à proposer la transaction visée à l'article D.173, entamer les poursuites administratives et à infliger les sanctions administratives et il en publie la liste au Moniteur belge.
[...]
§ 2. Les fonctionnaires sanctionneurs sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles et ils décident de l'opportunité des poursuites administratives et des sanctions éventuellement applicables en toute indépendance et autonomie et ne reçoivent d'instructions autres que générales à cet égard.
Aucun fonctionnaire sanctionneur ne peut accepter d'un Gouvernement des fonctions salariées.
[...]
Le Gouvernement met en œuvre, selon les modalités qu'il détermine, un cadre permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires sanctionneurs régionaux.
§ 3. Dans le cadre des missions dévolues par la présente partie, les fonctionnaires sanctionneurs exercent une fonction juridictionnelle et collaborent activement à l'administration de la justice au sens de l'article D.11, 1^o, du présent Code ».

Cette disposition a été insérée par le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale, modifié par décret du 24 novembre 2021. Selon son commentaire, elle « vise à assurer l'impartialité et l'indépendance du fonctionnaire sanctionneur » (*Doc.parl.*, Parl.wal., sess. 2018-2019, n° 1333/1, p. 23) et « est inspiré[e] par les articles 151 et suivants de la Constitution qui sont applicables aux juges » (*Doc.parl.*, Parl.wal., sess. 2021-2022, n° 680/1, p. 29).

Il ne ressort pas de cet article – et ce n'est d'ailleurs pas soutenu par la partie adverse – que le fonctionnaire sanctionneur dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne.

3. Dépourvu de personnalité juridique propre, le fonctionnaire sanctionneur n'a la capacité requise pour introduire un recours devant le Conseil d'État que dans la mesure où il se plaint de la violation de ses prérogatives ou obligations et, se prévalant d'un intérêt fonctionnel, n'est recevable à soulever que des moyens pris de la méconnaissance de celles-ci.

Le paragraphe 1^{er} de l'article D.156 du code précité lui attribue la compétence d'infliger les sanctions administratives prévues par le livre I^{er} du Code de l'environnement de telle sorte qu'il peut justifier d'un intérêt fonctionnel à agir dans les procédures de recours contre les sanctions qu'il a infligées, ce qui n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

Le paragraphe 3, quant à lui, confirme que, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la partie VIII « Recherche, constatation, poursuite, répression et

mesures de réparation des infractions en matière d'environnement » du livre I^{er} du Code de l'environnement, il exerce bien une fonction juridictionnelle et collabore activement à l'administration de la justice au sens de l'article D.11, 1^o, du même Code et, partant, n'est pas une autorité publique débitrice du droit d'accès à l'information environnementale. Il ne le soumet pas aux modalités d'accès à l'information environnementale pour les données concernées par ses missions de fonctionnaire sanctionnateur, dès lors qu'il est tenu de respecter le monopole et l'indépendance du ministère public consacrés par la Constitution.

4. En l'espèce, la partie requérante justifie d'un intérêt fonctionnel à obtenir l'annulation de l'acte attaqué dans la mesure où elle se plaint de la violation de l'obligation qui lui incombe de respecter le monopole et l'indépendance du ministère public ainsi que le secret de l'information pénale.

5. Le troisième moyen qu'elle soulève est d'ailleurs pris de la violation du principe général du droit à valeur constitutionnelle de la séparation des pouvoirs.

La recevabilité du recours est liée au fond.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'instruction du présent recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la SA Bruco Sud est accueillie.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 novembre 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Christine Horevoets,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay