

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.020 du 17 février 2022

A. 231.275/XV-4494

En cause : **l'association sans but lucratif
TERRE WALLONNE,**
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté, 6
4030 Grivegnée,

contre :

l'État belge, représenté par
le Premier ministre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juillet 2020, l'association sans but lucratif Terre wallonne demande l'annulation de « la décision de la première ministre (à l'époque) rejetant la demande d'accès à l'information portant sur l'ensemble du dossier administratif ayant amené à la décision d'autoriser un opérateur GSM à tester un projet de télécommunication 5G sur trente communes wallonnes ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport, concluant au rejet du recours, a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 24 janvier 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas

appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure. Le rapport était joint à cette ordonnance.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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

1. Le 7 avril 2020, le conseil de « La Coalition nature » qui est une association de fait regroupant plusieurs associations sans but lucratif dont la partie requérante, demande un accès, sur la base de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, à l'ensemble du dossier administratif qui a mené à une décision du Gouvernement fédéral relative au projet de tester la télécommunication 5G sur le territoire de 30 communes wallonnes.

La partie adverse ne répond pas à la demande d'accès dans le délai imparti.

2. Le 12 mai 2020, le conseil de la partie requérante introduit auprès de la partie adverse une demande de reconsidération.

Le même jour, le conseil de la partie requérante introduit une demande d'avis auprès de la Commission fédérale d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.

3. Le 18 mai 2020, la Commission donne son avis qui est rédigé comme suit :

« L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

Dans la mesure où la Première Ministre n'invoque aucun motif d'exception (...) motivé de manière suffisamment concrète, elle est tenue de donner accès aux documents administratifs demandés.

En outre, la Commission tient à souligner que la plupart des motifs d'exception ne permettent de soustraire toutes les informations contenues dans un document administratif, à la publicité, étant donné l'interprétation restrictive à donner aux motifs d'exception. Toutes les informations d'un document administratif ne relevant pas d'un motif d'exception doivent donc être rendues publiques ».

4. Le 18 mai 2020, la Commission précitée envoie son avis, par un courrier électronique, au conseil de la partie requérante et à la Première Ministre de l'époque. Ce courriel indique que l'avis envoyé est une copie non signée et qu'un exemplaire signé sera envoyé « plus tard ». Le courriel de la Commission relève cependant qu'il « est réputé servir d'avis officiel de la Commission ». L'avis signé de la Commission est envoyé à la partie adverse, par un courrier du 1^{er} juillet 2020, reçu le 7 juillet 2020.

La partie adverse s'abstient de répondre à la partie requérante, dans le délai de 15 jours imparti, après réception de l'avis. Cette absence de décision vaut rejet implicite de la demande, selon l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994, précitée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

5. Le 31 août 2020, la partie adverse envoie néanmoins à la partie requérante une réponse à sa demande d'accès qui est rédigée comme suit :

« Même si le délai de réponse suite à l'avis de la Commission est expiré et qu'une décision de refus tacite est réputé avoir été formée, il me semble cependant utile de vous fournir une réponse. L'article 1, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration définit le document administratif comme étant "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose".

L'objet de votre demande relève des compétences du Ministre Philippe De Backer qui, entre-temps et à ma demande, m'a transmis la lettre que je joins au présent courrier. Ce courrier indique que le gouvernement ne devait pas prendre la décision à laquelle vous faites référence et que le dossier n'a en réalité jamais existé ».

Le courrier du ministre des Télécommunications auquel la lettre de la Première Ministre du 31 août 2020 renvoie, est un courrier du 17 août 2020, qui contient les réponses suivantes à la demande d'accès :

« Selon toute vraisemblance, l'ASBL Coalition Nature fait référence à ce que la presse belge a qualifié de 5G "light" de Proximus.

Le gouvernement n'a pas pris la moindre décision en la matière et ne pourrait, par conséquent, pas transmettre le moindre dossier à l'ASBL Coalition Nature.

Les opérateurs mobiles publics n'ont en effet besoin d'aucun accord, ni du gouvernement ni de l'IBPT, pour déployer la 5G "light". Proximus a pu déployer la 5G "light" sur base de son autorisation 3G obtenue en 2001 et d'une décision de l'IBPT de 2014.

La décision de l'IBPT de 2014 avait pour objet la mise en œuvre d'une décision d'exécution de la Commission européenne de 2012, instaurant le principe de neutralité technologique pour la principale bande 3G. Concrètement, un opérateur mobile public peut déployer n'importe quelle technologie pour autant que les conditions techniques fixées dans la décision de l'IBPT de 2014 soient respectées ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir qu'il ressort du dossier administratif qu'une réponse à la demande d'accès a été adressée à la partie requérante, par un courrier du 31 août 2020, par un courriel du 3 septembre 2020 et par un envoi postal du 16 septembre 2020. Elle souligne qu'elle ne dispose pas du dossier sollicité, comme cela ressort du courrier du 31 août 2020 du ministre des Télécommunications. Ainsi, elle explique que le gouvernement fédéral ne devait pas prendre de décision pour autoriser un opérateur GSM à tester un projet de télécommunication 5G sur le territoire de 30 communes wallonnes et que le dossier n'a donc, en réalité, jamais existé.

Elle en conclut que la requête en annulation est sans objet et qu'il convient également de constater l'absence d'intérêt actuel dans le chef de la partie requérante étant donné qu'elle a répondu à la demande d'accès formulée par cette dernière.

En réplique, la partie requérante expose qu'il est surprenant de devoir constater que la partie adverse n'a pas disposé de l'information sollicitée compte tenu du caractère hautement économique, médiatisé et brûlant de cette affaire, ce qu'elle ne pouvait présumer raisonnablement. Elle affirme, cependant, que cette circonstance ne peut avoir pour effet de remettre en cause le bien-fondé de sa demande d'accès à l'information.

IV.2. Appréciation

Dès lors que l'objet de la demande d'accès à l'information est inexistant, la partie requérante ne peut justifier d'un intérêt à son recours, qui est, par conséquent, irrecevable.

V. Indemnité de procédure et dépens

V.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que les dépens soient réduits au montant minimal pour les motifs suivants :

« Premièrement, il convient de souligner que l'indemnité de procédure ne peut pas servir de sanction. Elle vise uniquement à couvrir forfaitairement les frais d'avocat.

Ensuite, il ressort de la requête même et du déroulement de la procédure qu'il ne s'agit pas d'une affaire complexe qui justifie d'accorder à la partie requérante l'indemnité de procédure réclamée ».

En réplique, la partie requérante sollicite que les dépens soient mis à la charge de la partie adverse qui a entravé ses démarches dont l'objectif était d'avoir des informations pour pouvoir agir de la façon la plus opportune contre le développement de la 5G. Selon elle, si la partie adverse avait répondu en temps voulu, ce qu'elle n'a manifestement pas fait, l'introduction d'un recours en annulation aurait été inutile. Elle demande également que l'indemnité de procédure de base lui soit allouée, estimant qu'une indemnité minimale de 140 euros ne serait pas raisonnable. Si elle admet que l'affaire n'est pas complexe, elle fait cependant valoir que la somme de 700 euros est loin de lui permettre de payer ses frais de défense et qu'en tout état de cause, la rédaction d'un recours en annulation en termes de prestations intellectuelles (et notamment une recherche de jurisprudence), de frais de secrétariat, de frais de postage et de frais de recommandés dépassent déjà largement, selon elle, cette somme de 140 euros.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse réitère ses arguments.

V.2. Appréciation

Si la partie adverse avait répondu à la partie requérante dans les délais impartis par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, celle-ci aurait su que sa demande d'accès à l'information n'avait pas d'objet et n'aurait pas été contrainte d'engager les services d'un avocat pour introduire le présent recours en annulation.

Cette circonstance justifie que l'indemnité de procédure de base soit mise à charge de la partie adverse, rien, au surplus, ne justifiant qu'elle soit réduite, la brièveté des écrits de procédure ne suffisant pas à justifier une réduction du montant de celle-ci. Par ailleurs, la partie requérante a introduit un recours en annulation, un mémoire en réplique et un dernier mémoire qui ont impliqué des frais d'avocat.

Il y a donc lieu de faire droit à la demande de la partie requérante et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros.

Pour ces mêmes motifs, il y a également lieu de mettre les autres dépens à la charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 17 février 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht