



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

20 octobre 2022

AVIS n° 2022-70

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES À DES  
DOCUMENTS ADMINISTRATIFS QUI L'ONT  
CONDUITE A PARVENIR AUX CONCLUSIONS QUE  
LEUR CLIENTE A DE POTENTIELS LIENS AVEC LES  
FRERES MUSULMANS ET QU'ELLE RECTIFIE LES  
INFORMATIONS ERRONEES QUANT A L'APPARENCE  
RELIGIEUSE ET/OU POLITIQUE

(CADA/2022/90)

## 1. Aperçu

1.1. Par un courrier recommandé du 5 juillet 2022, Maîtres Nicolas Cohen et Louise Laperche, agissant pour X, demandent à la Sûreté de l'Etat qu'ils puissent prendre connaissance des documents administratifs qui l'ont conduite à parvenir aux conclusions que leur cliente a de potentiels liens avec les Frères musulmans et qu'elle rectifie les informations erronées quant à l'apparence religieuse et/ou politique de leur cliente.

1.2. La Sûreté de l'Etat refuse l'accès par un courrier daté du 11 août 2022 pour les motifs suivants :

« Sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de la loi du 11 avril 1994 précitée, la demande de consultation est rejetée lorsque l'autorité administrative fédérale constate que la publicité peut porter atteinte à la sûreté nationale. En l'occurrence, j'estime que la publicité des informations opérationnelles contenues dans les documents administratifs dont vous demandez la prise de connaissance porterait préjudice à la sûreté du pays. Rendre public le niveau de connaissance actuel de la Sûreté de l'Etat pourrait porter atteinte à la sécurité nationale, dès lors que des individus et des groupements peuvent faire usage de ces informations pour adapter leur comportement. Cela a un impact sur l'efficacité des enquêtes de renseignement et la position d'information de la Sûreté de l'Etat et donc nuit à la sûreté nationale. La protection du niveau de connaissance de la Sûreté de l'Etat est inhérente à la protection du *modus operandi* de la Sûreté de l'Etat. Mettant en balance l'intérêt de la sûreté nationale et l'intérêt public de la publicité, je considère qu'en ce moment – dans le cadre de cette enquête – le premier prime sur le second et donc que la publicité doit être écartée.

La Sûreté de l'Etat ne peut exécuter efficacement ses missions légales que dans la mesure où son travail reste secret. C'est la nature-même des tâches de la Sûreté de l'Etat qui justifie que son travail soit préservé par le respect d'un minimum de secret. Cela ne veut pas dire que toutes les informations que possède la Sûreté de l'Etat sont 'secrètes'. Mais dans le cas présent, je considère cependant, en prenant en compte toutes les circonstances de ce dossier, que rendre publics en ce moment les documents demandés irait à l'encontre du bon fonctionnement de la Sûreté de l'Etat et de ce fait, nuisant à la

sûreté nationale pour la protection de laquelle la Sûreté de l'Etat a été conçue.

La deuxième exception sur base de laquelle votre demande de publicité doit être rejetée repose sur l'article 6, § 2, 2° de la loi précitée du 11 avril 1994, lequel prévoit que la publicité des documents est écartée lorsqu'elle porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi. L'article 36 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité impose une obligation de secret aux agents de la Sûreté de l'Etat à l'égard des informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs missions. Le fait que les informations ne soient pas classifiées ne lève pas le respect de cette obligation. Cette obligation de secret a pour objectif de protéger les informateurs, les services de renseignements étrangers et les informations qu'ils communiquent, mais aussi les méthodes utilisées par les services de renseignement. A cet égard, je me réfère à l'article 13 de la loi précitée du 30 novembre 1998 qui prévoit l'obligation pour les services de renseignement de protéger leurs sources et les informations et les données à caractère personnel que leurs sources leur ont fournies pour l'exécution de leurs missions. La prise de connaissance des documents que vous demandez irait à l'encontre de l'obligation de secret susvisée ainsi qu'au devoir de protection des sources qui y est lié.

L'obligation de secret instaurée par l'article 36 de la loi précitée du 30 novembre 1998 s'applique à tous les agents de la Sûreté de l'Etat qui forment ensemble le service de renseignement et de sécurité civil. A cet égard, je me réfère à ce qui suit : "Cette position n'est pas constante : nombre d'autres situations comparables ont conduit la CADA fédérale à admettre le secret professionnel des membres d'une institution comme motifs d'exception, en combinaison avec l'article 6, § 2, 2° de la loi fédérale. Pour s'assurer de l'invocabilité de cette exception, il faut donc analyser, au cas par cas, l'étendue et la portée plus ou moins générale de l'obligation de secret par rapport à l'institution (pour la Sûreté de l'Etat, il s'agit de plusieurs centaines de membres, tenus à une obligation de secret extrêmement générale), le lien entre le secret imposé et les activités de l'institution, voire la mesure dans laquelle la publicité porte atteinte à cette obligation au secret"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De Broux Pierre-Olivier, de Jonghe Delphine, Vanderstraeten Maxime, Simar Renaud, *les exceptions à la publicité des documents administratifs*, dans Valérie Michiels, *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 147.

En accordant la publicité, les agents de la Sûreté de l'Etat s'exposeraient, en outre, aux peines correctionnelles fixées à l'article 43 de la loi précitée du 30 novembre 1998 pour violation du secret professionnel.

Par ailleurs, certains documents dont vous demandez la prise de connaissance sont classifiés en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Comme vous l'évoquez très justement dans votre courrier, l'article 26 de la loi précitée du 11 décembre 1998 écarte l'application de la loi relative à la publicité de l'administration du 11 avril 1994 à l'égard des documents classifiés en application de ladite loi relative à la classification.

C'est la raison pour laquelle, sur la base de l'article 6, § 2, 4° de la loi précitée du 11 avril 1994, je suis tenue de refuser la publicité des documents qui concernent votre cliente. Autoriser la prise de connaissance de ces documents, en dehors des mesures de sécurité prévues par la loi précitée relative à la classification, porterait actuellement atteinte à l'un des intérêts à protéger visés à l'article 3 de la loi précitée relative à la classification, notamment à la sûreté intérieure de l'Etat et à la sauvegarde de l'ordre constitutionnel et démocratique. L'accès aux documents concernant votre cliente est conditionné par la possession d'une habilitation de sécurité et au besoin d'en connaître pour l'exercice de ses fonctions ou de ses missions, conformément à la loi précitée relative à la classification.

Vous invoquez également dans votre courrier un avis<sup>1</sup> rendu en 2012 par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs selon lequel « la classification en elle-même ne peut toutefois pas constituer une raison pour refuser la publicité. En effet, il faut également montrer clairement que la classification s'est déroulée conformément aux dispositions de la loi susmentionnée et qu'il existe une raison pour maintenir cette classification ou, si ce n'est pas le cas, pour le déclasser. »

Comme déjà indiqué dans un précédent courrier, le Conseil d'Etat a entre-temps rendu un arrêt<sup>2</sup> dans lequel il considère que pour

---

<sup>1</sup> Avis de la CADA n° 2012-28.

<sup>2</sup> Arrêt du Conseil d'Etat n° 250.939 du 17 juin 2021 – extrait: “*Naar het oordeel van de Raad van State volstaat evenwel als beoordeling in concreto dat de in artikel 6, § 2, 4°, WOB bedoelde belangen door openbaarmaking zouden worden aangetast, de vaststelling dat het bedoelde document in een classificatieniveau is ondergebracht en er een*

apprécier concrètement que les intérêts visés à l'article 6, § 2, 4° de la loi relative à la publicité de l'administration seraient mis en péril par la publicité d'un document, il suffit d'établir que le document en question a été classifié à un certain niveau de classification et que par ce niveau de protection, l'accès au document est réservé au titulaire d'une habilitation de sécurité et dans la mesure où la prise de connaissance et l'accès sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou de ses missions. Il résulte de la décision de classier le document – qui a précédé la demande de publicité en cause et qui est donc étrangère à cette dernière et entourée de ses propres garanties – que la publicité porte effectivement atteinte à la protection des intérêts visés à l'article 6, § 2, 4° de la loi relative à la publicité de l'administration, puisqu'une classification en application de l'article 4 de la loi précitée relative à la classification implique nécessairement qu'une utilisation inappropriée du document peut porter atteinte à l'un des intérêts visés à l'article 3 de la même loi (traduction libre – voir note de bas de page 3 pour la version néerlandaise).

Il découle de ce qui précède que je ne peux vous fournir plus d'informations que celles qui figurent dans la note adressée par la VSSE au Ministre de la Justice ».

1.4. Par un courrier recommandé du 26 septembre 2022, les demandeurs introduisent une demande de reconsidération auprès de la Sûreté de l'Etat.

1.5. Ils introduisent le même jour une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission.

## **2. La recevabilité de la demande d'avis**

---

*beschermingsniveau aan is toegekend waardoor de "toegang" tot het document met toepassing van artikel 8 van de wet op de classificatie is voorbehouden aan wie 'houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht'. Uit de beslissing tot classificatie – die aan de in geding zijnde vraag tot openbaarmaking is voorafgegaan, die daaraan dus vreemd is en die met eigen waarborgen is omringd – volgt immers dat de openbaarmaking van de documenten "daadwerkelijk afbreuk doet aan de bescherming van de in artikel 6, § 2, 4°, WOB bedoelde belangen", omdat een classificatie blijkens artikel 4 van de wet op de classificatie noodzakelijk impliceert dat niet-geëigende aanwending van het document "schade kan toebrengen aan een van de belangen bedoeld in artikel 3 [van dezelfde wet]".*

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à la Sûreté de l'Etat et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : loi du 11 avril 1994).

### **3. Le bien-fondé de la demande d'avis**

3.1. 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. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou 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 prévus 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, Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

3.2. La Commission constate que la Sûreté de l'Etat fait correctement une distinction entre, d'une part, des documents classifiés et, d'autre part, des documents non classifiés.

3.3. En ce qui concerne les documents classifiés, l'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité fait obstacle à l'application de loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration à l'égard des documents classifiés en application de la loi précitée du 11 décembre 1998. Selon le Conseil d'Etat (arrêt n° 250.939 du 17 juin 2021), il suffit d'établir que le document en question a été classifié à un certain niveau de classification et que par ce niveau de protection, l'accès au document est réservé au titulaire d'une habilitation de sécurité et dans la mesure où la prise de connaissance et l'accès sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou de ses missions. Une classification en application de l'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 implique nécessairement qu'une utilisation inappropriée du document puisse porter atteinte à l'un des intérêts visés à l'article 3 de la même loi, de sorte que le motif d'exception visé à l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 doit s'appliquer.

3.4. En ce qui concerne les documents non classifiés, la Sûreté de l'Etat invoque deux exceptions : l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, et l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994.

3.4.1. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la loi 11 avril 1994 s'énonce comme suit : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants : [...] 4<sup>o</sup> l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales ». La Sûreté de l'Etat confirme que l'intérêt protégé est la sûreté nationale. Comme motivation concrète, elle invoque le fait que la publicité des informations opérationnelles contenues dans les documents administratifs en question porterait préjudice à la sûreté du pays et affirme que rendre public le niveau de connaissance actuel de la Sûreté de l'Etat pourrait porter atteinte à la sécurité nationale et nuire à l'efficacité des enquêtes de renseignement. Par ailleurs, la Sûreté opère, dans le cas qui lui est soumis, une balance entre l'intérêt de la publicité et celui de la sûreté.

La Commission estime dès lors que la Sûreté de l'Etat a correctement motivé sa position au regard de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la loi.

3.4.2. La Sûreté de l'Etat invoque également l'article 6, § 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1994 pour refuser la publicité de documents non classifiés. Cette disposition s'énonce comme suit: « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte : 2<sup>o</sup> à une obligation de secret instaurée par la loi ». La Sûreté de l'Etat estime trouver une telle obligation de secret à l'article 36 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité qui s'applique à tous les agents de la Sûreté de l'Etat qui forment ensemble le service civil de renseignement et de sécurité. Au fil des années, la Commission a développé une vision plus nuancée. La Commission vérifie ainsi à qui s'applique l'obligation de secret. L'obligation de secret en question s'applique à tous les agents de la Sûreté de l'Etat mais ne s'étend pas à la Sûreté de l'Etat en tant que telle. Pour la Commission, cela signifie que tout agent qui travaille pour la Sûreté de l'Etat est tenu au secret sous peine de sanction pénale mais cela ne signifie pas que la Sûreté de l'Etat en tant que telle serait totalement

soumise à une obligation de secret. La publicité de l'administration ne s'adresse en effet pas aux fonctionnaires et autres membres du personnel qui travaillent pour une autorité administrative mais bien à l'autorité administrative en elle-même. La personne qui représente une autorité administrative doit dès lors également prendre une décision concernant la publicité sur la base des motifs d'exception de la loi du 11 avril 1994. De plus, il ou elle ne peut pas invoquer l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 sauf si l'obligation de secret porte sur l'organisme, ce qui n'est en l'occurrence pas le cas.

3.4.2. La Commission invite encore la Sûreté de l'Etat à examiner si d'autres exceptions ne peuvent pas également être impliquées en espèce.

3.5. Sous cette réserve, la Sûreté de l'Etat a correctement exclu l'accès aux documents classifiés sur la base de l'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 et peut exclure l'accès aux informations dans des documents non classifiés sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 4° de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 20 octobre 2022.

F. SCHRAM  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président