



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

19 septembre 2022

AVIS n° 2022-58

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES AUX  
DOCUMENTS CLASSIFIES

(CADA/2022/78)

## 1. Aperçu

1.1. Par un courrier recommandé du 18 juin 2022, Maître Louise Laperche, agissant pour X, demande à la Sûreté de l'Etat (VSSE) l'accès aux documents administratifs composant le dossier qui a été porté à la connaissance de Monsieur l'Auditeur dans le cadre d'une procédure devant le Conseil d'Etat contre la décision de retrait et de refus de la carte d'identification en vertu de l'article 85 de la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, et de rectifier les informations erronées quant à l'appartenance religieuse de son client.

1.2. Le 28 juin 2022, le VSSE accuse réception de la demande.

1.3. Par courrier du 18 juillet 2022, reçu le 18 août 2022, la VSSE rejette la demande d'accès pour les raisons suivantes :

« Il ne m'est hélas pas possible d'accorder une suite favorable à votre demande, dès lors que les documents auxquels vous demandez l'accès sont classifiés dans leur totalité 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 relative à la publicité de l'administration, je suis tenue de refuser la publicité des documents qui concernent votre client. 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 client 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.

A cet égard, il convient de souligner qu'en vertu de l'article 8 de la loi précitée relative à la classification, les magistrats sont dispensés de l'obligation de posséder une habilitation de sécurité pour pouvoir accéder aux documents classifiés au sens de même loi relative à la classification. C'est la raison pour laquelle l'accès aux documents classifiés concernant votre client a été accordé à l'auditeur du Conseil d'Etat en charge de ce dossier, dès lors qu'il a manifesté le besoin d'en connaître pour remettre son report.

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 « le 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 ».

Entre-temps, le Conseil d'Etat<sup>2</sup> a rendu un arrêt dans lequel il considère que pour 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 classifier le document – qui a précédé la demande de publicité en cause et qui est donc étrangère à cette dernière et entourée de ses propres

---

<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 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)”.”

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 2 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 à la Direction générale de Sécurité privée du SPF Intérieur et qui est déjà en votre possession.

A l'inverse des éléments classifiés au sens de la loi relative à la classification qui en constituent la base, la note susvisée adressée à la DG Sécurité privée n'est pas classifiée parce qu'elle ne mentionne que des déclarations factuelles<sup>1</sup> concernant votre client, dont vous êtes bien sûr libre de contester l'exactitude ou l'exhaustivité des conclusions, ce que vous annoncez d'ailleurs dans votre courrier.

Aussi, vous mentionnez à juste titre qu'une procédure en annulation est pendante devant le Conseil d'Etat à l'encontre de la décision de refus que la DG Sécurité privée a prise en se fondant sur les éléments que la VSSE lui a communiqués.

Compte tenu de cette procédure en cours et du fait que les documents auxquels vous demandez l'accès sont liés à cette procédure, je suis contraint de vous refuser l'accès pour cette raison également, puisque cela pourrait compromettre le déroulement de la procédure devant le Conseil d'Etat. »

1.4. Par un courrier recommandé du 31 août 2022, la demanderesse invite la VSSE à reconsidérer son refus.

1.5. Par courriel du même jour, la demanderesse s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs,

---

<sup>1</sup> Nous renvoyons également à ce sujet à l'arrêt de la CJUE du 4 juin 2013, affaire C-300/11, ZZ/Secretary of State for the Home Department, dans lequel la Cour de Justice considère que si l'essentiel des motifs qui fondent la décision de refus doit être en tout état de cause communiqué à la personne concernée, cela ne s'applique pas aux éléments de preuve qui fondent les motifs soumis au juge national lorsque leur divulgation peut porter directement et spécifiquement atteinte à la sécurité de l'Etat.

section Publicité de l'administration, ci-après, la Commission, pour solliciter son avis.

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

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération auprès du VSSE et la demande d'avis auprès 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**

Les documents demandés sont des 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.

En conclusion, la Commission émet un avis défavorable sur la demande.

Bruxelles, le 19 septembre 2022.

F. SCHRAM  
Secrétaire

L. DONNAY  
Président