



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

16 avril 2012

AVIS n° 2012-28

Sur le refus de donner accès au dossier auprès de la
Sûreté de l'État

(CADA/2012/23)

1. Récapitulatif

Par lettre du 26 mars 2012, Monsieur Vincent Lurquin a demandé, au nom de son client X, d'avoir accès au dossier qui a été constitué sur lui.

Par lettre du 6 avril 2012, l'administrateur général de la Sûreté de l'État lui en a refusé l'accès et a expliqué sa décision de la façon suivante :

« L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 énonce que la publicité de l'administration peut être rejetée dans l'intérêt, entre autres, de la sûreté nationale, des relations internationales fédérales de la Belgique, du respect de la vie privée, d'une obligation de secret instaurée par la loi et de la sauvegarde des intérêts protégés par la loi du 11 décembre 1998 sur la classification.

Compte tenu du caractère particulier de la Sûreté de l'État, son modus operandi est par définition secret. La divulgation d'informations contenues dans sa documentation pourrait révéler des méthodes de travail et des enquêtes en cours, mettre en péril les relations avec les services correspondants étrangers et constituer un danger pour l'intégrité des sources humaines du service.

Au regard de l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 précitée, il faut noter que la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité instaure une obligation de secret spécifique dans le chef des membres de la Sûreté de l'État. Ce secret a pour finalité de protéger les secrets de l'État, la vie privée et les données relatives aux sources humaines du service.

Il convient également de souligner, au regard de l'article 6, § 2, 4° de la loi du 11 avril 1994 que la documentation que possède la Sûreté de l'État est classifiée dès lors que son utilisation peut porter atteinte aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, telles que la sûreté extérieure et les relations internationales de la Belgique. »

Étant donné qu'il n'est pas d'accord avec ce point de vue, Monsieur Vincent Lurquin a introduit le 13 avril 2012, par lettre datée du 12 avril 2012, une demande de reconsidération auprès de la Sûreté de l'État. Il a simultanément introduit par courrier une demande d'avis auprès de la

Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime qu'il a été satisfait à la condition légale d'introduction simultanée de la demande de reconsidération auprès de la Sûreté de l'État et de la demande d'avis auprès de la Commission. La Commission estime par conséquent que la demande d'avis est recevable.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

La Commission constate que la Sûreté de l'État refuse l'accès aux documents du dossier demandé en vertu de l'article 6, § 2, 2° et 4° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. La Commission constate que la Sûreté de l'État se réfère également à la protection de la vie privée telle que mentionnée à l'article 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril, à l'ordre public tel que mentionné à l'article 6, § 1^{er}, 4° de la loi du 11 avril 1994, et les relations internationales fédérales telles que mentionnées à l'article 6, § 1^{er}, 3° de la loi du 11 avril 1994.

La Commission souhaite tout d'abord rappeler que l'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 partent du principe que tous les documents administratifs sont publics. Les informations contenues dans les documents administratifs ne peuvent être soustraites à la publicité qu'en vertu d'un motif d'exception prévu par une loi et pour autant que le recours à ce motif d'exception soit motivé de façon concrète et pertinente.

La Commission reconnaît que le droit d'accès tel que prévu par la loi du 11 avril 1994 est exclu pour les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelle forme que ce soit, qui ont été classés en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, aux attestations et aux avis de sécurité. De cette manière, l'article 26, § 1^{er} de la loi du 11 décembre 1998 combiné à l'article 6, § 2, 2° de la loi du 11 avril 1994 constitue un motif de refus de publicité de documents classés. 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. Même si la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs comporte à l'article 4, 1° une exception à l'obligation de motivation formelle lorsque la motivation aurait pour conséquence de compromettre la sécurité extérieure de l'État, il faut toutefois qu'il ressorte au moins de la motivation que ce motif d'exception à l'obligation de motivation formelle soit d'application. La Commission estime ici qu'il manque une motivation concrète en ce sens.

En outre, le Commission souhaite faire référence à l'arrêt n° 132.072 du 7 juin 2004 dans lequel le Conseil d'État a estimé que l'exclusion du droit d'accès en vertu de la loi du 11 avril 1994 valait uniquement pour les informations ou documents classés et que la portée de cette disposition ne pouvait pas être étendue aux informations contenues dans les documents non classés. Il n'est toutefois pas déterminé si les documents du dossier demandé sont des documents classés.

La Sûreté de l'État fait également appel à l'article 6, § 2, 4° de la loi du 11 avril 1994. La Commission souhaite indiquer que ce motif d'exception est d'application pour les documents qui ne sont pas classés puisque cette disposition fait référence aux intérêts sur la base desquels les informations et les documents peuvent être classés et non à la classification elle-même en vertu de la loi du 11 décembre 1998. L'article 6, § 2, 4° de la loi du 11 avril 1994 est en effet rédigé 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 [...] aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations, attestations et avis de sécurité ». Il ressort de l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 qu'il s'agit des intérêts suivants :

« a) *la défense de l'intégrité du territoire national et des plans de défense militaire ;*

b) l'accomplissement des missions des forces armées ;

c) la sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ;

d) la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales de la Belgique ;

e) le potentiel scientifique et économique du pays ;

f) tout autre intérêt fondamental de l'État;
g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger ;
h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'État;
i) la sécurité des personnes auxquelles en vertu de l'article 104, § 2, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées. »

La Commission estime en tout état de cause que la motivation n'est pas à la hauteur et se limite à la citation de formules de style générales, alors que d'après la jurisprudence constante du Conseil d'État, la motivation doit s'effectuer in concreto.

Du reste, la Commission tient à nouveau à indiquer qu'il existe une incohérence à l'article 6, § 2, 4° en ce sens que les intérêts qui y sont protégés le sont déjà d'une autre manière à l'article 6, § 1^{er}, 3° et 4°.

La Commission souhaite en outre indiquer que l'obligation de secret spécifiquement imposée aux titulaires d'une habilitation de sécurité vaut uniquement pour des informations et des documents classés et ne s'étend pas aux informations qui n'ont pas été classées. De plus, une obligation de secret individuelle ne peut pas être invoquée pour refuser la publicité lorsqu'une organisation est tenue d'accepter la publicité en vertu de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994. La Commission estime par conséquent que, par le biais de l'article 6, § 2, 2°, l'obligation de secret imposée aux membres de la Sûreté de l'État ne peut pas être invoquée comme motif de refus de la publicité.

Bruxelles, le 9 mars 2012.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président