



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

20 octobre 2022

AVIS n° 2022-74

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES AU
DOSSIER ADMINISTRATIF ET LA CORRECTION DE
CERTAINS ÉLÉMENTS

(CADA/2022/94)

1. Aperçu

1.1. Par un courrier recommandé du 8 août 2022, Maître Dounia Alamat, agissant pour X, sollicite auprès de la Sûreté de l'Etat l'accès au dossier administratif et la correction des certains éléments ainsi qu'une nouvelle transmission à l'Office des Etrangers d'un rapport conforme aux décisions judiciaires rendues dans ces différents dossiers. Les éléments identifiés sont les suivants :

- « Notre client ne s'est jamais rendu en Afghanistan. Sauf erreur, ceci n'était pas prétendu dans le passé. Nous sollicitons la correction de cette « information ».
- Le GICM n'a été déclaré judiciairement responsable ni des attentats de Casablanca (cf. arrêt de la Cour d'appel de Rabat concernant son prétendu leader, NAFIAA), ni de ceux de Madrid ; Plus de dix ans après ces évènements, il ne peut dès lors plus être prétendu que le GICM est « entre autres responsable des attentats de Casablanca et de Madrid ». Nous sollicitons la correction de cette « information »
- Notre client n'est pas membre du GICM, ni du « Groupe de Maaseik » qui en serait la continuation/l'émanation : qui le compose ? Nous sollicitons la correction de tout élément laissant penser que notre client serait/aurait été membre du GICM.
- Notre client n'a pas été poursuivi dans le dossier « Attawasol », qui s'est clôturé, à notre connaissance, par l'acquiescement des prévenus principaux et le rappel, par la Cour d'appel de Bruxelles, des contours de la liberté de religion. Nous sollicitons la correction de tout élément laissant penser que notre client serait lié, au travers d'Attawasol, à la mouvance terroriste/djihadiste.
- Le rapport mentionne la perquisition qui a eu lieu chez notre client en 2015, mais s'abstient de préciser qu'elle n'a rien donné, qu'il n'a été ni condamné, ni inculqué, ni même entendu dans ce dossier (dont la notice au FD n'est même pas précisée). Nous sollicitons que la mention trompeuse/incomplète de la perquisition réalisée chez notre client et du résultat de l'enquête à son propos soit corrigée ».

1.2. La Sûreté de l'Etat répond par lettre du 8 septembre 2022 comme suit :

« La VSSE a transmis à l'Office des étrangers une note datant du 16 mai 2022 relative à votre client. Cette note apporte des éléments factuels complémentaires à la note que la Sûreté de l'Etat avait transmise à

l'Office des étrangers en date du 6 janvier 2021. Pour votre complète information, je joins les deux notes en annexes.

Ces notes ne sont pas classifiées au sens de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (« loi relative à la classification ») car elles ne reprennent que des constatations factuelles relatives à votre client. Il vous est naturellement loisible de contester l'exactitude et l'exhaustivité de ces constatations auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers, comme vous l'avez fait en 2021.

Certains éléments à l'appui de ces constatations sont, quant à eux, classifiés au sens de la loi relative à la classification. Leur divulgation est, à l'heure actuelle, susceptible de porter directement et spécifiquement atteinte aux intérêts énumérés à l'article 3, § 1 de ladite loi, dans la mesure où cette divulgation peut mettre en danger la vie, la santé ou la liberté des sources humaines, les techniques et tactiques mises en place par le service ainsi que le niveau de connaissance actuel du service.¹ La publicité de ces éléments empêcherait la Sûreté de l'Etat d'exécuter efficacement ses missions à l'avenir. Pour cette raison, les éléments à l'appui des constatations figurant dans la note du 16 mai 2022, qui sont parties intégrantes du dossier de votre client auprès de la Sûreté de l'Etat, sont protégés. Il n'est par conséquent pas possible d'en autoriser l'accès sans violer les dispositions de la loi relative à la classification.

Dans la même lettre du 8 août 2022, vous demandez la correction de toute une série d'informations, et vous apportez, à l'appui de votre demande de correction, des éléments par lesquels vous contestez lesdites informations. La Sûreté de l'Etat ne manquera pas de prendre en compte les éléments que vous avez fournis dans votre lettre du 8 août 2022 et elle veillera à apporter les corrections qui s'avèreraient appropriées. Le cas échéant, la Sûreté de l'Etat ne manquera bien entendu pas d'en informer l'Office des étrangers, comme vous le sollicitez dans votre lettre susmentionnée.

Au sujet de votre demande de correction, je tiens à vous préciser que le traitement des données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité est régi par la loi du 30 juillet 2018

¹ Voir également Cour de Justice, C-300/11, 4 juin 2013, ZZ/Secretary of State for the Home Department (UK).

relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Cette législation tient compte de la nécessité de garantir la discrétion des enquêtes de renseignement pour la protection de notre sécurité nationale, raison pour laquelle les services de renseignement et de sécurité peuvent collecter et traiter les données à caractère personnel sans l'approbation et à l'insu de l'intéressé(e). En compensation, vous avez toutefois le droit de vous adresser au Comité permanent R (<http://www.comiteri.be>) en soumettant une requête en rectification des données à caractère personnel que la Sûreté de l'Etat traite¹.

Par ailleurs, vous invoquez à plusieurs reprises dans votre lettre du 8 août 2022, l'existence de décisions judiciaires au regard desquelles vous demandez une mise en conformité des informations dont la Sûreté de l'Etat dispose. Je peux vous assurer que mon service ne manque pas de prendre en considération les décisions judiciaires dans le cadre de son analyse des informations recueillies. Le travail de la Sûreté de l'Etat se situe cependant dans un contexte plus large que le cadre pénal. Elle suit en effet des phénomènes qui représentent ou pourraient représenter une menace pour le développement démocratique de la société, sans qu'il s'agisse précisément d'infractions pénales.

D'autre part, outre la demande de correction d'informations susmentionnée, vous sollicitez dans la même lettre l'accès au dossier administratif de votre client, Monsieur Abdallah Ouabour.

Il ne m'est hélas pas possible d'accorder une suite favorable à votre demande. En effet, la demande de publicité doit être rejetée sur la base de plusieurs exceptions prévues par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Sur la base de l'article 6, § 1^{er}, 4° 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

¹ Voir articles 79 et 80 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

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 renseignement 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. L'accès aux 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"¹.

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, comme indiqué plus haut, certains documents auxquels vous demandez accès sont classifiés en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. L'article 26 de cette loi 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

¹ 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.

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.

Enfin, vous faites valoir, dans votre lettre susmentionnée du 8 août 2022, le principe de la publicité partielle. Il ne peut pas davantage être question d'une publicité partielle, étant donné que l'article 6, § 4 de la loi précitée du 11 avril 1994 relatif à la publicité partielle ne s'applique pas à un dossier classifié. En effet, l'article 5, alinéa 2 de la loi relative à la classification prévoit que, lorsqu'un dossier est constitué de plusieurs parties, l'ensemble du dossier aura au moins le même degré de classification que le degré de classification le plus élevé de ses composantes.

Dans ce contexte, je suis dans l'impossibilité de vous fournir d'autres informations que celles figurant dans les notes susmentionnées adressées au Directeur général de l'Office des étrangers.

Comme souligné plus haut au regard de votre demande de correction d'une série d'informations, je tiens à, de nouveau, vous préciser que les droits de la personne concernée à l'égard du traitement de ses données à caractère personnel par les services de renseignement et de sécurité sont réglés par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

En vertu de cette loi du 30 juillet 2018, vous avez le droit de vous adresser au Comité permanent R (<http://www.comiteri.be>) pour introduire, à côté d'une éventuelle requête en rectification, une requête en vérification de la légalité du traitement des données à caractère personnel de votre client que la Sûreté de l'Etat effectue¹.

Le requête en vérification et/ou en rectification doit être datée, signée et motivée. En outre, vous êtes tenu d'y joindre une preuve d'identité² ».

1.4. Par un courrier recommandé du 6 octobre 2022, la demanderesse introduit une demande de reconsidération auprès de la Sûreté de l'Etat.

¹ Voir articles 79 et 80 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel.

² Voir article 51/2 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

1.5. Elle introduit 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

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. En ce qui concerne la correction des informations dans le dossier administratif de la personne concernée, il est nécessaire de faire une distinction entre les documents classifiés et les documents non classifiés.

3.1.1. 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. Dans ce cas, une demande de correction peut seulement être exercée sur la base de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, dans la mesure où il s'agit d'une correction des données à caractère personnel du demandeur.

3.1.2. En ce qui concerne les documents non classifiés, l'article 7 de la loi du 11 avril 1994 dispose comme suit en ses deux premiers alinéas :

« Lorsqu'une personne démontre qu'un document administratif d'une autorité administrative fédérale comporte des informations inexactes ou incomplètes la concernant, cette autorité est tenue d'apporter les corrections requises sans frais pour l'intéressé. La rectification s'opère à la demande écrite de l'intéressé, sans préjudice de l'application d'une procédure prescrite par ou en vertu de la loi.

L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver une suite immédiate à une demande de rectification ou qui la rejette communique dans un délai de soixante jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de trente jours. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée. »

Ce droit appartient au demandeur, en plus du droit de rectification accordé par d'autres législations, notamment par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

La Commission prend bonne note de la volonté de la Sûreté de l'Etat de corriger certaines informations. Elle n'est tenue de le faire que dans la mesure où le demandeur démontre que certains faits sont inexacts. En outre, le droit de rectification ne couvre pas les opinions ou les points de vue exprimés par un tiers.

3.2. En ce qui concerne l'accès au dossier administratif en possession de la Sûreté de l'Etat, la Commission constate que la Sûreté de l'Etat fait correctement une distinction entre, d'une part, les documents classifiés et, d'autre part, les documents non classifiés.

3.2.1. Pour 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. 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.

Par ailleurs, le principe de publicité partielle ne peut être invoqué que dans la mesure où la loi du 11 avril 1994 est applicable, ce qui n'est *pas* le cas en l'espèce. En outre, la loi du 11 décembre 1998 précitée prévoit en son article 5, alinéa 2, que, lorsqu'un dossier est constitué de plusieurs parties, l'ensemble du dossier aura au moins le même degré de classification que le degré de classification le plus élevé de ses composantes.

3.2.2. En ce qui concerne des documents non classifiés, il est important de rappeler que 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).

La Commission constate que la Sûreté de l'Etat invoque deux exceptions : l'article 6, § 1^{er}, 4^o, et l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994.

3.2.2.1. L'article 6, § 1^{er}, 4^o, 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^o 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^{er}, 4^o, de la loi.

3.2.2.2. La Sûreté de l'Etat invoque également l'article 6, § 2, 2^o, 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^o 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^o, 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.

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

3.3. 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^{er}, 4^o de la loi du 11 avril 1994. La correction des informations dans des documents classifiés n'est pas garantie par la loi du 11 avril 1994 et peut seulement être exercée selon les

conditions de la loi du 30 juillet 2018. La correction des informations dans des documents non classifiés doit être exercée sous les conditions de l'article 7 de la loi du 11 avril 1994.

Bruxelles, le 20 octobre 2022.

F. SCHRAM
Secrétaire

L. DONNAY
Président