



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 134/2025  
du 23 octobre 2025  
Numéro du rôle : 8301**

*En cause* : le recours en annulation de l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel », en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998, introduit par la Centrale générale du personnel militaire et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 août 2024 et parvenue au greffe le 20 août 2024, un recours en annulation de l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (publiée au *Moniteur belge* du 8 juillet 2024), en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998, a été introduit par la Centrale générale du personnel militaire, Yves Huwart, Vincent Bordignon, Wilfrid Decru, Wesley Claeys et Carine Flamend, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit

un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Le Conseil des ministres fait valoir que la première partie requérante ne justifie ni de la capacité ni de l'intérêt requis, étant donné que les dispositions attaquées n'affectent pas ses prérogatives légales en tant qu'organisation syndicale des militaires. Il conteste ensuite la recevabilité des moyens à défaut d'exposé pour ce qui concerne les nombreuses normes de références invoquées.

A.2. Les parties requérantes affirment qu'elles justifient effectivement de l'intérêt requis, en tant qu'organisation syndicale représentative des militaires, militaire ou citoyen. La première et la deuxième partie requérante sont en outre parties à une procédure relative à la publicité de documents administratifs dans laquelle une demande a été rejetée parce que la publicité porterait atteinte aux intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé » (ci-après : la loi du 11 décembre 1998). Elles constatent ensuite que l'intérêt des deuxième à sixième parties requérantes n'est pas contesté par le Conseil des ministres, de sorte que l'intérêt de la première partie requérante ne doit pas être examiné.

### *Quant au premier moyen*

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 2 juin 2024) – en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998 –, des articles 10, 11, 13, 22, 23, 27 et 32 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 142 de celle-ci, avec les articles 6, 8, 10, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 11 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la disposition attaquée viole le droit à la publicité des documents administratifs et le droit à la collecte d'informations.

A.3.2. Dans certains cas, l'autorité peut avoir un intérêt licite à s'abstenir temporairement de publier des informations classifiées. Il convient toutefois de ménager un équilibre entre la protection de l'information classifiée et le droit d'accès aux documents administratifs. L'on ne peut toutefois postuler *a priori* que toutes les informations classifiées sont à ce point confidentielles qu'elles doivent toujours être entièrement soustraites à la

publicité. Pareille exclusion absolue viole l'article 32 de la Constitution. Le droit à la publicité des documents administratifs requiert que les exceptions soient interprétées strictement et soient justifiées au cas par cas, de manière à ne pas vider de sa substance la transparence administrative. Il convient de souligner à cet égard que la transparence administrative contribue au caractère effectif de l'exercice du droit d'accès à un juge.

A.3.3. Le législateur ne démontre pas que les exceptions et la procédure instaurées par la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » (ci-après : la loi du 11 avril 1994) seraient insuffisantes pour garantir la confidentialité des informations classifiées et que, dès lors, une dérogation à cette loi serait nécessaire. La loi du 11 avril 1994 prévoit déjà des exceptions claires et un cadre d'évaluation précis, de sorte que les demandes de consultation peuvent être refusées si la publicité porte atteinte à certains intérêts primordiaux, parmi lesquels ceux visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998. Cette procédure existante permet en outre d'examiner les demandes individuellement, en prévoyant éventuellement une publicité partielle. En excluant les informations classifiées de manière absolue de la loi du 11 avril 1994, l'article 48 de la loi du 11 décembre 1998 emporte dès lors une restriction disproportionnée et injustifiée du droit à la publicité des documents administratifs.

A.3.4. La règle générale selon laquelle la publicité des documents administratifs ne s'applique pas aux informations classifiées, sur la seule base de leur classification, sans mise en balance des intérêts, est d'autant plus problématique qu'un refus peut à terme s'avérer dépassé, qu'il est déraisonnable de même refuser de donner des explications et que la décision de classification ne pourrait elle-même pas être automatiquement soumise au secret.

A.4.1. Le Conseil des ministres considère que le premier moyen est irrecevable, à défaut d'exposé, en ce qu'il est pris de la violation des articles 13, 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 11 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.4.2. À supposer le premier moyen recevable, le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas fondé. Les parties requérantes postulent erronément que l'article 32 de la Constitution s'oppose à une exception générale et absolue au droit d'accès aux documents administratifs. Il découle de la jurisprudence de la Cour et de la législation de la section de législation du Conseil d'État que le législateur doit justifier pourquoi une procédure dans le cadre de laquelle l'intérêt de la publicité est mis en balance avec d'autres motifs d'intérêt général ne saurait suffire. La disposition attaquée satisfait à cette condition.

A.4.3. Préalablement à toute classification d'informations, il est procédé à une mise en balance concrète des intérêts. Les informations ne sont classifiées que lorsque l'accès non autorisé ou l'utilisation et la divulgation inappropriées des informations concernées sont susceptibles de porter atteinte à un des intérêts énumérés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998. Ces intérêts sont essentiels à la protection de la sécurité de la collectivité, et l'utilisation inappropriée d'informations classifiées est dès lors punie de sanctions pénales. L'exception générale et absolue à la publicité de l'administration ne va en aucun cas au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger ces intérêts. Par conséquent, la disposition attaquée ménage un juste équilibre entre le droit à la publicité de l'administration et le droit à la sécurité.

A.4.4. La Cour, la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne et la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs considèrent toutes qu'il est légitime d'exclure les informations classifiées de la publicité des documents administratifs. De surcroît, le régime relatif à la publicité partielle n'est pas applicable aux informations classifiées. En effet, il découle de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998 que, pour un dossier qui forme un ensemble de plusieurs composantes, le niveau de classification est au moins le même que le niveau de classification le plus élevé des composantes.

A.4.5. Par ailleurs, les procédures prévues pour obtenir la publicité en vertu de la loi du 11 avril 1994 ne peuvent être utilisées de manière inappropriée pour demander au Conseil d'État d'examiner si la classification est appropriée ou non. Dans le cadre d'un litige relatif à la législation sur la publicité, le Conseil d'État ne peut pas annuler une classification qui a déjà été décidée. Le justiciable qui s'estime lésé par l'utilisation de documents classifiés ou par la décision de classification doit en effet s'adresser au Comité permanent R.

A.4.6. Enfin, il résulte de la systématique générale de la loi du 11 décembre 1998 que les informations classifiées demeurent soustraites à la publicité de l'administration. Ainsi, l'article 8, § 2, de cette loi dispose que nul n'a accès aux informations classifiées, à moins d'être titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante, d'avoir reçu un briefing de sécurité sur ses obligations, et d'avoir besoin d'en prendre connaissance et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires.

#### *Quant au second moyen*

A.5.1. Le second moyen est pris de la violation, par l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 – en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998 –, des articles 10, 11, 13, 22, 23, 27 et 32 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 142 de celle-ci, avec les articles 6, 8, 10, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 11 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la disposition attaquée exclut également le droit d'obtenir des explications.

A.5.2. La disposition attaquée a pour conséquence non seulement que la consultation et la copie d'informations classifiées sont refusées, mais également qu'aucune explication n'est fournie concernant les documents demandés. Ainsi, il est par exemple refusé d'identifier les documents demandés au moyen d'une date et d'un titre ou de communiquer la date de la décision de classification. Or, le droit d'obtenir des explications est un élément essentiel du droit à la publicité de l'administration.

A.5.3. En ce que la disposition attaquée prévoit que le droit d'obtenir des explications, même en partie, n'est jamais applicable aux informations classifiées, cette exclusion générale ne répond pas à un besoin social impérieux dans une société démocratique et n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi. En effet, par ensemble à classifier, il ne peut être attribué qu'un seul niveau de classification général, à savoir le niveau de classification le plus élevé des composantes, de sorte que celles-ci peuvent également contenir des informations qui ne nécessitent pas un niveau de protection. Il est dès lors manifestement déraisonnable que la disposition attaquée exclue le droit d'obtenir des explications sans qu'il faille motiver concrètement la décision au moyen de données spécifiques.

A.6.1. Le Conseil des ministres affirme que le second moyen est irrecevable, à défaut d'exposé, en ce qu'il est pris de la violation des articles 13, 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 11 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.6.2. Dans la mesure où le second moyen serait recevable, le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas fondé. Étant donné que les parties requérantes réitérent en grande partie la même critique, le Conseil des ministres se réfère en premier lieu à la réfutation du premier moyen. Il souligne ensuite que la disposition attaquée ne prive personne du droit d'obtenir des explications. L'application du motif d'exception contenu dans l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 est appréciée *in concreto*, et la motivation requise doit toujours reposer sur les intérêts protégés par la loi du 11 décembre 1998, compte tenu de l'interdiction de divulguer des informations classifiées. La motivation du rejet d'une demande d'explications ne peut porter atteinte ni à ces intérêts ni au caractère classifié des informations concernées.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de

données à caractère personnel » (ci-après : la loi du 2 juin 2024 et la loi du 11 décembre 1998), en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998.

B.1.2. La disposition attaquée énonce :

« Un nouveau chapitre VI intitulé ' Du secret et dispositions diverses et finales ' est inséré comme suit :

' [...]

Art. 48. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public ne sont pas applicables aux informations classifiées.

[...] ' ».

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste la capacité et l'intérêt à agir de la Centrale générale du personnel militaire, première partie requérante.

B.2.2. Conformément à l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt.

Les organisations syndicales, qui sont des associations de fait n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause.

Dans la mesure où elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne pour l'application de l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le recours est irrecevable en ce qu'il est introduit par la Centrale générale du personnel militaire.

B.2.3. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes invoquent leur qualité de membre du personnel du ministère de la Défense et estiment avoir un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, dès lors qu'elles peuvent, en cette qualité, être lésées par celle-ci.

B.2.4. Ces parties peuvent être affectées directement et défavorablement par la disposition attaquée, qui a pour conséquence que le personnel du ministère de la Défense n'a pas accès à certaines informations qui le concernent.

Ces parties justifiant de l'intérêt requis, l'intérêt de la sixième partie requérante ne doit pas être examiné.

B.3.1. Les deux moyens qui sont invoqués sont pris de la violation, par l'article 18 de la loi du 2 juin 2024 – en ce qu'il insère l'article 48 dans la loi du 11 décembre 1998 –, des articles 10, 11, 13, 19, 22, 23 et 32 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 142 de celle-ci, avec les articles 6, 8, 10, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 11 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), en ce que la disposition attaquée soustrairait à la publicité, de manière générale et absolue, les informations classifiées et porterait ainsi une atteinte discriminatoire et disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs, en ce compris le droit d'obtenir des explications. Ensuite, l'absence de transparence administrative porterait également atteinte à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.3.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.3.3. La Cour examine les moyens invoqués par les parties requérantes en ce qu'ils satisfont à ces exigences.

B.4.1. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif – notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement – est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.4.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. L'article 11 de la Charte aussi garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.4.3. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

B.4.4. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que « l'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ' la liberté de recevoir et de communiquer des informations ', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36).

Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne :

« 81. Pour ce qui concerne la liberté d'expression et d'information, consacrée à l'article 11 de la Charte, il y a lieu de rappeler que cette liberté est également protégée par l'article 10 de la CEDH [...] (arrêt du 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, point 64 et la jurisprudence citée).

82. Or, la liberté d'expression et d'information, consacrée à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH, ayant le même sens et la même portée dans chacun de ces deux instruments, ainsi qu'il ressort de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte et des explications relatives à celle-ci en ce qui concerne son article 11, il convient de constater que la mesure nationale en cause au principal, [...] constitue une atteinte, dans le chef de ces opérateurs, à cette liberté fondamentale (voir, en ce sens, arrêts du 26 juin 1997, *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, point 26; du 23 octobre 2003, *RTL Television*, C-245/01, EU:C:2003:580, point 68, ainsi que du 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, points 64 et 65) » (CJUE, 3 février 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, points 81-82).

En ce qu'ils reconnaissent le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte ont une portée analogue à celle de l'article 32 de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un tout indissociable.

B.4.5. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte, n'est pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, précité, §§ 181, 187 et 196; 9 décembre 2021, *Rovshan Hajiyev c. Azerbeïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; CJUE, 4 mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL ea*, ECLI:EU:C:2016:325, point 149).

B.4.6. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.4.7. En permettant au législateur de prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que



l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et ne produisent pas des effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.4.8. Quand le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence : « l'intérêt de la [publicité] doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Dans les travaux préparatoires, il est précisé :

« Si, par exemple, la sécurité de l'État était un motif d'exception, il faudrait vérifier si l'autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l'État. Il est possible qu'à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu'à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème. Si la publicité est refusée, il va de soi que le contenu du document ne peut pas être révélé par la communication des motifs de ce refus » (*ibid.*).

Il découle de ce qui précède que le Constituant a jugé qu'il était admissible de prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, à condition qu'il y ait toujours une mise en balance entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s'il est réellement porté atteinte à l'intérêt protégé et si l'intérêt de la publicité prévaut sur l'intérêt protégé.

B.5.1. La disposition attaquée reprend, dans son principe, l'ancien article 26, § 1er, de la loi du 11 décembre 1998, qui énonçait :

« La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique pas aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, qui sont classifiés en application des dispositions de la présente loi ».

Cette exception est justifiée comme suit :

« L'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration oblige l'autorité à procéder à un examen des intérêts en présence, lorsqu'elle souhaite rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication, par exemple parce que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de ' l'ordre public, de la sûreté ou de la défense nationale '. Il va de soi que ce type d'examen des intérêts est superflu dès qu'il s'agit d'informations, de documents, données, matériel, matériaux ou matières déjà classifiés. Dans de tels cas, la protection contre la publicité se justifie en principe par la classification elle-même et non sur la base de l'examen, après classification, des intérêts en présence, tel qu'il est prévu à l'article 6, § 1er.

Le nouvel article [...] instaure une obligation de secret au sens de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, qui dispose qu'une autorité saisie d'une demande rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication si la publication du document porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1193/6, p. 5).

B.5.2. Il convient de lire la disposition attaquée en combinaison avec l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994, qui dispose :

« L'instance administrative 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 :

[...]

4° 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 ».

Cet ajout dans l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 a été effectué par l'article 29 de la loi du 4 février 2010 « relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité » par suite de la jurisprudence du Conseil d'État :

« Cette disposition vise à compléter l'article 6, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la publicité des documents ou données classifiées. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État estime que l'exception relative à la publicité des informations, documents, données,... classifiés conformément à la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, doit figurer expressément dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration » (*Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1053/1, p. 61).

B.5.3. Il découle de l'article 48 de la loi du 11 décembre 1998, tel qu'il a été inséré par l'article 18, attaqué, de la loi du 2 juin 2024, et de l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 qu'un document administratif qui a été classifié par application de la loi du 11 décembre 1998 n'est pas soumis au régime de la loi du 11 avril 1994, et qu'il ne peut en principe être accédé à une demande de publicité (voy., dans le même sens, CE, 17 juin 2021, n° 250.939, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.939; Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2024-82 du 25 juin 2024 et avis n° 2025-29 du 13 mars 2025).

Le régime attaqué restreint ainsi considérablement l'accès aux documents administratifs, restriction qui n'est conforme à la Constitution qu'en ce qu'elle satisfait aux exigences mentionnées en B.4.1 à B.4.8.

B.6.1. Il peut être procédé à une classification d'informations dans la mesure où l'accès non autorisé et toute utilisation ou divulgation inappropriée des informations concernées peuvent porter atteinte à un des intérêts énumérés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 :

« § 1er. Peuvent faire l'objet d'une classification : les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières, sous quelque forme que ce soit, dont l'accès non autorisé ou l'utilisation et la divulgation inappropriée peuvent porter atteinte à l'un 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'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel;
- d) la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales de la Belgique;
- e) le potentiel scientifique et économique du pays;
- f) tout autre intérêt fondamental de l'Etat;
- g) la sécurité des ressortissants belges à l'étranger;
- h) le fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat;

i) la sécurité des personnes auxquelles, en vertu des articles 104, § 2, ou 111<sup>quater</sup>, § 1er, du Code d'instruction criminelle, des mesures de protection spéciales sont octroyées;

j) l'identité des membres du personnel des services de renseignement et de sécurité, de la défense et de la police intégrée, de leurs sources et des personnes qui prêtent leur concours à ces services;

k) l'accomplissement des missions des services de renseignement et de sécurité.

§ 2. Les matières nucléaires à usage pacifique réparties en catégories en vertu de l'article 17<sup>ter</sup> de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, ainsi que les documents nucléaires, tels que définis à l'article 1er bis de la même loi, ne sont pas classifiés au sens de la présente loi, sans préjudice des règles établies par ou en vertu des traités ou conventions qui lient la Belgique ».

B.6.2. Les classifications « très secret », « secret », « confidentiel » et « restreint » qui peuvent être attribuées sont définies comme suit à l'article 4 de la même loi :

« La classification visée à l'article 3, § 1er, comprend quatre niveaux: TRES SECRET, SECRET, CONFIDENTIEL et RESTREINT.

Le niveau TRES SECRET est attribué lorsque l'utilisation inappropriée peut porter très gravement atteinte à un des intérêts visés à l'article 3, § 1er.

Le niveau SECRET est attribué lorsque l'utilisation inappropriée peut porter gravement atteinte à un des intérêts visés à l'article 3, § 1er.

Le niveau CONFIDENTIEL est attribué lorsque l'utilisation inappropriée peut porter atteinte à un des intérêts visés à l'article 3, § 1er.

Le niveau RESTREINT est attribué lorsque l'utilisation inappropriée peut être défavorable à un des intérêts visés à l'article 3, § 1er.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les autorités et les personnes qui peuvent octroyer, réviser et abroger un niveau de classification ».

B.6.3. En vertu de l'article 5 de la même loi, lorsque plusieurs éléments à classifier forment un ensemble, il convient toujours d'attribuer à l'ensemble le niveau de classification le plus élevé qui est attribué à l'une de ses composantes :

« Le degré de classification est déterminé d'après le contenu.

Pour l'ensemble à classifier, il ne peut être donné qu'un seul degré de classification général. La classification de l'ensemble aura au moins le même degré que le degré de classification le plus élevé des composantes. L'ensemble peut, le cas échéant, recevoir un degré de classification général supérieur à celui de chacune des parties qui le composent ».

B.6.4. L'accès aux informations classifiées est exclu, sauf aux conditions strictes fixées à l'article 8, § 2, alinéa 1er, de la même loi :

« Nul n'est admis à avoir accès aux informations classifiées, sauf s'il est titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante, s'il a reçu un briefing de sécurité sur ses obligations et s'il a besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires, et de celles des membres de l'organe de recours visé par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité ».

B.6.5. Il découle de ce qui précède que la restriction attaquée du droit d'accès aux documents administratifs est autorisée par un régime légal suffisamment précis et poursuit des buts légitimes, qui sont la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sécurité publique et la protection des droits d'autrui.

B.7. La Cour doit cependant encore examiner si les restrictions d'accès aux documents classifiés sont raisonnablement justifiées et n'ont pas d'effets disproportionnés. Il convient d'examiner en particulier si le législateur a prévu des garanties procédurales suffisantes qui sont de nature à éviter que l'effectivité du droit à la publicité des documents administratifs et du droit d'accès au juge puisse être vidée de sa substance.

B.8.1. Étant donné que la sécurité nationale et les autres intérêts fondamentaux énumérés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 sont des concepts évolutifs et contextuels, l'État doit bénéficier d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer quelles informations doivent être classifiées à un moment donné à la lumière de ces intérêts. Ces concepts doivent en même temps être appliqués avec retenue, être interprétés de manière restrictive et n'être utilisés que lorsqu'il est démontré que la non-divulgence d'informations est nécessaire pour garantir la sécurité nationale et d'autres intérêts fondamentaux (voy., dans le même sens, CEDH, 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, précité, § 63).

B.8.2. Même lorsque des restrictions à la transparence administrative sont dictées par des considérations liées à la sécurité nationale, il faut, dans un État de droit, que les motifs d'une décision de classification puissent être contrôlés par une instance indépendante. Si l'affirmation du pouvoir exécutif que la sécurité nationale est en cause ne pouvait être contestée effectivement, les autorités publiques pourraient porter une atteinte arbitraire aux droits fondamentaux (CEDH, 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, précité, § 64). Par conséquent, dans le cadre de telles restrictions, le législateur doit prévoir des garanties suffisantes pour protéger les intérêts des personnes concernées (*ibid.*, § 65). Ensuite, il convient de procéder à un contrôle de proportionnalité approfondi lorsqu'une personne se voit refuser l'accès à des documents classifiés (*ibid.*, § 67).

B.9. Dans le cadre d'une demande de publicité, il convient toujours d'examiner si la publicité, au moment où elle est demandée, porte une atteinte effective à la protection des intérêts visés à l'article 3 de la loi du 11 décembre 1998 (CE, 17 juin 2021, n° 250.939, précité; Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2024-82 du 25 juin 2024 et avis n° 2025-29 du 13 mars 2025).

Ainsi, le document concerné doit recevoir un niveau de classification et se voir attribuer un degré de protection. Par conséquent, il ne suffit pas que le motif d'exception contenu dans l'article 48 de la loi du 11 décembre 1998, lu en combinaison avec l'article 6, § 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994, soit invoqué de manière abstraite pour refuser la publicité. Il ne suffit pas non plus de se référer de manière générale à une décision de classification. Il faut à tout le moins que le demandeur sache clairement quels documents ou quelles informations pour lesquels il demande une consultation, des explications ou une communication sous forme de copie sont effectivement classifiés et relèvent ainsi de l'exception attaquée. Il convient également de préciser l'intérêt poursuivi par la classification (CE, 7 juin 2004, n° 132.072, ECLI:BE:RVSCE:2004:ARR.132.072; Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2024-82 du 25 juin 2024 et avis n° 2025-29 du 13 mars 2025).

Dans le contexte de la sécurité nationale, les autorités compétentes ne sont pas supposées détailler leur motivation de la même manière que dans les affaires civiles ou administratives

ordinaires. En effet, la communication des raisons détaillées de refuser l'accès à des documents classifiés peut être en soi contraire à l'objectif de la classification. Les motifs invoqués pour refuser l'accès aux documents classifiés doivent cependant toujours être pertinents, suffisamment précis et probants (CEDH, 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, précité, § 71). Par ailleurs, dans ce cadre, le contrôle par une autorité juridictionnelle qui a accès à l'intégralité du dossier, en ce compris les documents classifiés, est une garantie de poids pour assurer que les mesures fondées sur des informations confidentielles – et mises en cause par des personnes qui en subissent les conséquences – respectent les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 26 juin 2025, *Cimpaka Kapeta c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2025:0626JUD005500018, § 81), de la Constitution et de la Charte.

Ainsi, en cas de refus de publicité, il doit être possible de vérifier que la classification ait eu lieu conformément aux dispositions de la loi du 11 décembre 1998 et qu'il existe des motifs justifiant le maintien de cette classification ou, si tel n'est pas le cas, de procéder à une déclassification, conformément aux procédures prévues.

Bien que l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 « relative à la motivation formelle des actes administratifs » prévoie notamment une exception lorsque la motivation de l'acte peut compromettre la sécurité extérieure de l'État, il faut qu'il ressorte au moins de la motivation de la décision de refus que ce motif d'exception est d'application (Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, avis n° 2012-28 du 16 avril 2012).

B.10. La loi du 11 septembre 2022 « visant à introduire des règles générales de déclassification des pièces classifiées » prévoit un régime général et systématique de déclassification et de modification d'un niveau de classification.

Le législateur souhaite ainsi combler « une lacune importante de la législation sur la classification, qui a de lourdes répercussions pour les recherches historiques et pour la transparence des décisions des pouvoirs publics » (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, DOC 55-2739/001, p. 1), dès lors que « la Belgique est l'un des rares pays occidentaux dépourvus d'une procédure de déclassification, les pièces classifiées n'y étant en principe jamais déclassifiées » (*ibid.*).

Il est ainsi prévu un système d'évaluation obligatoire de la classification à la fin du délai de classification (article 7 de la loi du 11 décembre 1998). Par ailleurs, l'autorité d'origine peut à tout moment décider de déclassifier ou de modifier la classification avant l'expiration du délai de classification (article 7, § 2, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998). Le caractère temporaire d'une classification est ainsi garanti, conformément à ce qui est dit en B.4.8.

B.11.1. De surcroît, tout justiciable qui s'estime lésé par l'utilisation de documents classifiés ou par leur classification en soi peut introduire une plainte auprès du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité (ci-après : le Comité permanent R) conformément à 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 » (ci-après : la loi du 18 juillet 1991) (voy., dans le même sens, CE, 17 juin 2021, n° 250.939, précité).

B.11.2. Le contrôle du Comité permanent R porte en particulier sur :

« 1° sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité, d'une part, des services de police et, d'autre part, des services de renseignement et de sécurité;

2° sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux personnes, ainsi que sur la coordination et l'efficacité de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace;

3° sur la manière dont les autres services d'appui répondent à l'obligation visée aux articles 6 et 14 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace » (article 1er, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1991).

B.11.3. Dans le cadre des objectifs précités, le Comité permanent R, en tant qu'organe indépendant, traite les plaintes et dénonciations qu'il reçoit en matière de fonctionnement, d'intervention, d'action ou d'abstention d'action des services de renseignement, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, des autres services d'appui et de leurs membres (article 34, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1991). Le Comité permanent R traite également des requêtes en matière de traitements des données à caractère personnel par les services de renseignement et leurs sous-traitants (article 34, alinéa 2, de la même loi).



La décision du Comité permanent R de ne pas donner suite à une plainte, une dénonciation ou une requête et de clôturer l'enquête est motivée et notifiée par écrit à la partie qui a déposé la plainte, fait la dénonciation ou introduit la requête (article 34, alinéa 5, de la loi du 18 juillet 1991). Lorsque l'enquête est clôturée, le résultat de celle-ci est communiqué en termes généraux, sauf en matière d'enquêtes portant sur le traitement des données à caractère personnel par les services de renseignement et leurs sous-traitants, où le Comité permanent R répond uniquement que les vérifications nécessaires ont été effectuées (article 34, alinéa 6, de la même loi).

B.12. Compte tenu des garanties procédurales précitées, les restrictions d'accès aux documents classifiés, instaurées par la disposition attaquée, sont raisonnablement justifiées et ne produisent pas des effets disproportionnés.

B.13. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.9, les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.9, rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 octobre 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen