

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 263.723 du 24 juin 2025

A. 238.016/VIII-12.117

En cause : **T. U.**,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE et
 Victorine NAGELS, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre des Affaires étrangères,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean LAURENT et
 Charline SERVAIS, avocats,
 avenue Louise 250
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 décembre 2022, le requérant demande l'annulation de « la décision de la présidente du comité de direction [...] de le décharger définitivement de ses fonctions en qualité de stagiaire au grade d'expert administratif au Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, à partir du 31 octobre 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Victorine Nagels, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charline Servais, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un arrêté du 24 janvier 2022, produisant ses effets le 15 mars 2022, le requérant, lauréat d'une épreuve de recrutement pour le poste de *Security event coordinator* – niveau B, « au sein des services de la Présidente », est nommé en qualité de stagiaire au grade d'expert administratif au Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (ci-après : le SPF Affaires étrangères).

L'offre d'emploi auquel il a postulé précisait ce qui suit :

« Pour pouvoir exécuter la fonction de *Security event coordinator*, vous devez disposer d'une habilitation de sécurité ou être prêt à faire l'objet d'une enquête de sécurité de ce niveau (loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité). L'obtention de cette justification est nécessaire pour exécuter la fonction ».

2. Par une décision du 9 août 2022, l'Autorité nationale de sécurité (ci-après : l'ANS) refuse de délivrer au requérant l'habilitation de sécurité requise.

Celui-ci en est informé par un courrier de l'officier de sécurité de la partie adverse le 17 août 2022.

3. Le 7 septembre 2022, le requérant introduit un recours devant l'organe de recours en matière d'habilitation de sécurité institué par la loi du 11 décembre 1998

‘portant création d’un organe de recours en matière d’habilitations, d’attestations et d’avis de sécurité’ (ci-après : l’organe de recours).

4. Le 23 septembre 2022, il est auditionné par son employeur. Un procès-verbal de cette audition est dressé.

Il en ressort qu’au vu de la décision de l’ANS, la partie adverse a l’intention de ne pas le nommer et qu’étant en congé pour stage auprès d’un autre employeur, il est invité à choisir entre mettre lui-même fin à son congé pour stage ou recevoir une décision mettant fin à son stage et motivée par le refus de l’ANS de lui délivrer une habilitation de sécurité.

5. Par un courrier du 27 septembre 2022, l’un des conseils du requérant met en demeure la partie adverse de le maintenir en stage jusqu’à ce que l’organe de recours ait pris position, quitte à aménager une situation d’attente. Il signifie son refus de céder à la demande qui lui a été faite de démissionner de sa propre initiative, qu’il qualifie de pression non légalement admissible, et dénonce également une atteinte à la présomption d’innocence.

6. Le 19 octobre 2022, le requérant est à nouveau auditionné par son employeur. Un procès-verbal de cette audition est dressé.

Il en ressort que la partie adverse confirme son intention de mettre fin au stage au 31 octobre 2022 et qu’elle indique que, le recours du requérant devant l’organe de recours n’étant pas suspensif, elle ne peut « préjuger des résultats [de ce recours] pour baser sa décision ».

7. Par une décision du 28 octobre, la présidente *a.i.* du comité de direction du spf Affaires étrangères décidé de décharger définitivement le requérant de ses fonctions en qualité de stagiaire au grade d’expert administratif au spf Affaires étrangères, à partir du 31 octobre 2022 au soir.

Cette décision est motivée comme suit :

« Vu l’arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l’État, l’article 15, alinéa 1^{er}, 1^o et 16, §1, 2^o ;

Vu l’arrêté du Président du Comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement du 24 juillet 2006 portant délégation de compétences dans les matières administratives, l’article 1^{er}, 1^o ;

Vu l’arrêté de la Présidente *a.i.* du Comité de direction du 24 janvier 2022 par lequel [le requérant] est nommé en qualité de stagiaire au grade d’expert

administratif au Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, à partir du 15 mars 2022 ;

Considérant que l'article 15, alinéa 1^{er}, 1° de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État prévoit que nul ne peut être nommé agent de l'État s'il ne satisfait pas aux conditions d'admissibilité imposées pour l'emploi à conférer ;

Considérant que l'article 16, § 1, 2° portant le statut des agents de l'État prévoit la condition d'admissibilité générale pour être nommé agent de l'État d'être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ;

Considérant que l'offre d'emploi envoyée aux candidats le 21 décembre 2021 mentionne l'exigence d'être titulaire d'une habilitation de sécurité pour exercer la fonction ;

Considérant que la détention d'une habilitation de sécurité pour l'exercice de la fonction relève [...] de la sécurité et de la défense des intérêts fondamentaux de l'État ; qu'il s'agit d'une condition essentielle pour l'exercice de la fonction ;

Considérant que l'article 13, 2° de la loi de 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité définit l'habilitation de sécurité comme l'attestation officielle établie sur la base des informations recueillies par un service de renseignement et de sécurité, selon laquelle, pour accéder à des données auxquelles un certain degré de confidentialité a été attribué, une personne physique présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité ;

Considérant que, le 9 août 2022, l'Autorité nationale de Sécurité, après enquête de sécurité, a décidé de ne pas octroyer d'habilitation de sécurité [au requérant] ; que cette décision lui a été notifiée le 17 août 2022 ; que, par conséquent, [le requérant] ne répond pas à une condition essentielle pour l'exercice de la fonction ;

Considérant que l'enquête de sécurité a détecté chez [le requérant] plusieurs points exploitables par des services étrangers ; que le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement est une cible connue pour les services étrangers et que, de ce fait, le risque d'*Insider Threat* est réel : que pour ces raisons, [le requérant] ne présente pas les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour exercer la fonction ; que, partant, il ne témoigne pas être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ;

Considérant qu'en date du 7 septembre 2022, [le requérant] a introduit un recours contre ce refus d'habilitation ;

Considérant qu'il a été communiqué en date du 23 septembre 2022 [au requérant] que le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a l'intention de ne pas procéder à sa nomination en qualité d'agent de l'État et par conséquent, de le décharger [...] de ses fonctions en qualité de stagiaire au grade d'assistant technique au Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ;

Considérant que [le requérant] a été entendu le 23 septembre 2022 pour faire valoir ses observations ;

Considérant que, lors de l'audition, [le requérant] n'a fait valoir aucun argument ni observation ;

Considérant qu'un rapport de cette audition a été transmis [au requérant] en date du 23 septembre 2022 ;

Considérant que [le requérant] n'a pas accusé réception du rapport d'audition et n'a émis aucun commentaire ;

Considérant que dans l'attente, [le requérant] a été assigné à des tâches ne nécessitant pas d'habilitation de sécurité ; qu'il remplit ces tâches en télétravail, l'accès aux bâtiments du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement lui ayant été retiré ;

Considérant que, par le biais d'un courrier électronique de son avocat datant du 27 septembre 2022, [le requérant] a mis en demeure l'État belge de le maintenir dans son stage nonobstant le refus d'habilitation de sécurité, jusqu'à ce que l'organe de recours ait pris position à son sujet ; qu'il sollicite également la communication de l'ensemble des pièces dont dispose le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement à l'encontre de l'intéressé en vertu de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ;

Considérant que [le requérant] a été entendu une seconde fois le 19 octobre 2022 pour faire valoir ses observations ;

Considérant qu'un rapport de cette audition a été transmis [au requérant] en date du 21 octobre 2022 ;

Considérant que [le requérant] a accusé réception de rapport d'audition et a émis ses commentaires en date du 24 octobre 2022 ;

Considérant que [le requérant] fait savoir que la date de l'audience relative à son recours contre le refus d'habilitation aura lieu le 10 novembre 2022 au siège de l'Organe de recours ; que des démarches et expertises juridiques très sérieuses ont été initiées en vue de préparer au mieux cette audience ; qu'il souhaite être maintenu dans son stage jusqu'à ce que l'Organe de recours ait remis sa décision finale ;

Considérant qu'en tant qu'administration, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement est tenu d'appliquer les principes généraux de droit et de bonne administration ; qu'en l'espèce, dans l'intérêt du service, il est tenu en particulier d'appliquer les principes de précaution et de prudence ; qu'à cet égard, la sécurité et les intérêts fondamentaux de l'État sont primordiaux et que garder en stage un agent qui pourrait potentiellement offrir des possibilités d'exploitation par des services étrangers constituerait un risque réel pour le bon fonctionnement du service et, de manière plus générale, une menace potentielle pour la sécurité et les relations internationales de l'État ;

Considérant qu'au vu des éléments qui précèdent, il ne peut être procédé à la nomination [du requérant] en qualité d'agent de l'État ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Par une décision du 25 janvier 2023, l'organe de recours déclare recevable le recours du requérant contre la décision précitée du 9 août 2022 de l'ANS et, avant dire droit au fond, invite celle-ci à reprendre l'enquête de sécurité et de prendre une nouvelle décision dans les trois mois.

9. Par une nouvelle décision du 20 septembre 2023, l'ANS confirme son refus de délivrer au requérant l'habilitation de sécurité requise.

10. Par une décision du 23 novembre 2023, l'organe de recours déclare recevable et fondé le recours du requérant, réforme la décision de l'ANS du 9 août 2022 selon laquelle l'habilitation de sécurité de niveau « secret » du requérant a été refusée et ordonne à l'ANS d'octroyer au requérant cette habilitation pour une durée de cinq ans.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

IV.1.1. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, en substance, l'intérêt du requérant est lié à sa perspective d'être un jour nommé à titre définitif dans l'emploi litigieux. Elle soutient que comme une telle nomination requiert obligatoirement l'obtention d'une habilitation de sécurité, le requérant n'aurait donc un intérêt au présent recours que s'il démontre qu'à l'issue de son recours devant l'organe de recours, il s'est vu finalement délivrer ladite habilitation.

IV.1.2. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Le recours du requérant devant l'organe de recours a été reconnu fondé par une décision du 23 novembre 2023, qui ordonne à l'ANS de lui délivrer l'autorisation requise. Il s'ensuit que l'exception soulevée dans le mémoire en réponse manque en fait.

En outre, la circonstance que le requérant aurait été nommé en cours de procédure auprès d'une autre administration de l'État belge (dans une fonction n'imposant aucune habilitation de sécurité) ne lui fait pas perdre son intérêt au recours. En effet, en cas d'annulation de l'acte attaqué, il pourrait faire le choix de renoncer à son emploi actuel en vue d'être nommé dans l'emploi litigieux.

Le recours est recevable.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation du principe de motivation interne des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, de l’erreur de fait, de la contradiction et de l’erreur dans les motifs et de l’excès de pouvoir.

Selon le requérant, l’acte attaqué « est lourdement entaché d’une erreur dans les motifs en ce que la partie adverse sans avoir aucunement instruit le dossier sur le fond affirme péremptoirement [qu’il] “ne présente pas les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l’intégrité pour exercer la fonction” » et qu’il ne témoignerait donc pas d’une conduite répondant aux exigences de la fonction. Il allègue que la partie adverse ne pouvait s’approprier, sans aucune instruction propre, des affirmations fondant une décision non encore définitive sans méconnaître non seulement son devoir de minutie, mais également les exigences en matière de motivation interne et externe des actes administratifs.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, il n’y a aucune erreur dans les motifs. Elle fait valoir que « la décision de l’ANS du 9 août 2022 existait dans l’ordre juridique au moment de l’adoption de l’acte attaqué et n’avait pas fait l’objet d’une suspension [à la suite de] l’introduction du recours du requérant devant l’Organe de recours en matière d’habilitations, attestations et avis de sécurité. [Elle] se devait donc de tenir compte de cette décision et il ne pourrait aucunement être soutenu qu’elle aurait commis une erreur d’appréciation en s’appropriant certains de ses motifs. Il est en effet incontestable qu’au moment de l’adoption de l’acte attaqué, l’enquête approfondie réalisée par la Sûreté de l’État (VSSE) avait mené au constat que le risque d’“*Insider Threat*” était considéré comme réel et que le requérant ne présentait pas les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l’intégrité pour exercer la fonction convoitée. Il ne revenait pas au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement de réaliser sa propre enquête puisque la loi du 11 décembre 1998 [‘relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité’] et l’arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de cette loi donnent compétence à l’ANS de délivrer et retirer les habilitations de sécurité et c’est à la Sûreté de l’État (VSSE) qu’il revient de réaliser l’enquête ».

Elle ajoute qu'elle ne pouvait raisonnablement laisser perdurer la situation d'attente consistant à assigner au requérant des tâches ne nécessitant pas d'habilitation de sécurité et à lui interdire [...] l'accès à ses bâtiments.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse rappelle qu'une autorité administrative ne peut pas faire application de l'article 159 de la Constitution et que selon la jurisprudence et la doctrine, elle est tenue de respecter les actes administratifs et les règlements en vigueur aussi longtemps qu'ils n'ont pas été abrogés, retirés ou annulés, sauf à les considérer comme inexistants en raison d'une illégalité manifeste. Elle en conclut qu'elle ne pouvait considérer la décision de l'ANS comme irrégulière et en écarter l'application.

Elle souligne que la décision de l'ANS produisait ses effets juridiques sans qu'aucune disposition ne prévoie un quelconque effet suspensif dans l'attente d'une décision sur recours. Selon elle, dès lors que cette décision existait dans l'ordre juridique, elle était tenue d'en tenir compte et d'en tirer toutes les conclusions nécessaires, sa compétence étant même liée au constat de l'absence d'habilitation.

Elle allègue qu'elle se devait de faire application des principes de prudence et de précaution, particulièrement parce qu'il était question de la sécurité de l'État. Elle répète qu'elle ne pouvait laisser perdurer la situation consistant à confier au requérant des tâches ne nécessitant pas d'habilitation de sécurité. Elle ajoute qu'on ne peut lui reprocher de ne pas avoir attendu que la décision de l'ANS devienne définitive car même si la loi donne un délai de 60 jours à l'organe de recours pour statuer, ce délai a été, dans les faits, bien plus long.

Elle soutient qu'elle devait faire la balance des intérêts, que la sécurité de l'État devait nécessairement l'emporter sur les droits de la défense du requérant et qu'elle ne pouvait donc le laisser en fonction pendant de longs mois puisque l'enquête réalisée par le service compétent indiquait qu'il présentait « un risque potentiel pour la sécurité de l'État ».

V.2. Appréciation

L'acte attaqué est formellement et matériellement motivé essentiellement par la décision de l'ANS prise le 9 août 2022 et par les considérations relatives au défaut de garanties dans le chef du requérant pour l'exercice de la fonction, considérations résultant de l'enquête de sécurité qui a abouti à cette décision de l'ANS.

Il n'est pas contesté qu'il s'agit des motifs déterminants de l'acte attaqué et que sans cette décision de l'ANS, l'acte attaqué n'aurait pas été adopté tel qu'il l'a été.

L'article 10, § 2, 2°, de la loi du 11 décembre 1998 'portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité' prévoit que lorsque le recours fait suite à une décision de refus d'octroi d'une habilitation de sécurité, l'organe de recours peut, notamment, s'il « estime, après audition du requérant ou de son avocat, que les motifs invoqués à l'appui de la décision attaquée ne sont pas fondés et adéquats en fonction du niveau d'habilitation requis, [...] requérir l'autorité de sécurité d'octroyer l'habilitation de sécurité ». En l'espèce, l'organe de recours a, par une décision du 23 novembre 2023, réformé la décision de l'ANS et ordonné à celle-ci d'octroyer une habilitation de sécurité de niveau « secret » pour cinq ans, soit l'habilitation dont l'absence dans le chef du requérant à la suite de la décision de refus de l'ANS a motivé l'acte attaqué.

Cette décision de l'organe de recours n'a pas été contestée et est devenue définitive.

Il en résulte que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs adéquats et légalement admissibles puisqu'il se fonde sur une décision, celle de l'ANS, qui n'était pas définitive, puisqu'encore susceptible de recours, et qui a été réformée par l'organe de recours qui a estimé qu'il n'était pas fondé de refuser au requérant l'habilitation de sécurité qu'il avait sollicitée en vue de pouvoir exercer ses fonctions auprès de la partie adverse.

Si comme le relève celle-ci, elle ne peut, en tant qu'autorité administrative, faire application de l'article 159 de la Constitution, et était par conséquent obligée de tenir compte de la décision de l'ANS aussi longtemps que celle-ci n'avait pas été annulée ou, dans le cas d'espèce, réformée, en revanche cette disposition constitutionnelle impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un acte administratif entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu.

La circonstance que la partie adverse était tenue à une obligation de prudence au regard de la sécurité de l'État et que c'est pour ce motif qu'elle n'a pu attendre que la décision de l'ANS, dont les conclusions justifiaient qu'il soit mis fin immédiatement aux fonctions du requérant, devienne définitive, n'est pas de nature à modifier l'analyse qui précède quant au fondement, dont le Conseil d'État ne peut que constater l'irrégularité, de l'acte attaqué.

Le moyen unique est fondé en ce qu'il est pris du défaut de motivation formelle et matérielle adéquate.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du second moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la présidente *a.i.* du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement du 28 octobre 2022, par laquelle T. U. est définitivement déchargé de ses fonctions en qualité de stagiaire au grade d'expert administratif dans ce service public fédéral à partir du 31 octobre 2022 au soir, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence Van Hove	Luc Detroux
-------------------	-------------