

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

n° 264.054 du 3 septembre 2025

A. 245.350/XV-6304

En cause :

D.D.,

ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
chemin de la Maison du Roi 34C
1380 Lasne,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de la Justice, chargée de la Mer du Nord,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 18 juillet 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de l'Autorité nationale de sécurité du 26 mai 2025, référencée NVO-ANS/SD/BE-2024-016279/2024001, précisant qu'elle ne peut pas donner une suite favorable à la demande d'habilitation de sécurité de niveau de classification EU SECRET concernant la partie requérante, introduite par [K.H.], Officier de sécurité auprès de la Commission de l'Union européenne » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 22 juillet 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 2 septembre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. François Xavier, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marie Bourgys, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Le 19 novembre 2024, la partie requérante conclut un contrat de travail avec la Commission européenne. Aux termes de ce contrat, elle est recrutée en qualité d'agent contractuel à compter du 16 janvier 2025 pour exercer les tâches administratives, consultatives, linguistiques et techniques équivalentes auprès de la Direction générale des Partenariats internationaux à Monrovia, au Libéria. Le contrat précise qu'il est conclu pour une période fixe courant jusqu'au 15 janvier 2027. Pour pouvoir exercer cette fonction, la partie requérante doit toutefois obtenir une habilitation de sécurité d'un niveau au moins équivalent à SECRET UE / EU SECRET, conformément à l'article 3, 2. de la « decision ADMIN(2019) 7 of the Director General for Budget and Administration of the European External Action Service of 08/03/2019 on Security Clearance Requirements and Procedures for the European External Action Service ».

2. Le 27 novembre 2024, la partie requérante complète un formulaire de demande d'introduction d'une procédure de vérification de sécurité. Sur cette base, une demande d'habilitation de sécurité relative à la partie requérante est introduite par l'officier de sécurité de la Commission européenne auprès de l'Autorité nationale de sécurité.

3. Le 3 décembre 2024, la partie requérante reçoit un courriel de l'Autorité nationale de sécurité l'informant que la liste des questions de base pour débiter l'enquête de sécurité a été communiquée à l'officier de sécurité de la Commission européenne. Le même jour, l'officier de sécurité sollicite une habilitation de sécurité auprès de l'Autorité nationale de sécurité pour la partie requérante.

4. Le 26 mai 2025, l'Autorité nationale de sécurité se prononce sur la demande d'habilitation de sécurité en ces termes :

« L'Autorité nationale de sécurité (ANS) a examiné le dossier de [la partie requérante] pour laquelle une demande d'habilitation de sécurité de niveau de classification EU SECRET a été introduite par vos soins.

Malheureusement, nous ne pouvons pas donner une suite favorable à cette demande.

L'ANS constate, en effet, que l'enquête de sécurité nécessaire à la délivrance d'une habilitation de sécurité, telle que prévue aux articles 16, § 1^{er}, et 18 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé ne peut être réalisée et réunir les informations suffisantes pour apprécier si [la partie requérante] présente les garanties requises d'intégrité, de loyauté et de discrétion pour accéder aux informations classifiées de niveau EU SECRET (art. 1^{bis}, 10^o a), de la loi précitée).

Le candidat a occupé des fonctions pour les institutions européennes dans des postes à l'étranger durant la quasi-totalité de la période couverte par l'enquête et ne vit plus en Belgique depuis 2009.

Par conséquent, le service d'enquêtes de sécurité ne peut procéder à l'enquête de sécurité nécessaire pour l'intéressé. La fourniture de ses évaluations personnelles positives ne peut constituer une alternative valable à cette enquête de sécurité, étant donné que celles-ci ne peuvent être vérifiées pour se voir accorder du crédit. Ces éléments peuvent tout au plus être utilisés comme informations supplémentaires dans l'enquête de sécurité, mais en aucun cas ils ne peuvent se substituer à la réalisation d'une enquête de sécurité dont les conditions sont fixées à l'article 18 de la loi précitée.

Je vous prie donc de prendre les mesures utiles pour que l'intéressé ne puisse en aucun cas avoir accès à des informations classifiées, à des zones, locaux ou terrains dans lesquels des informations classifiées sont détenues ou traitées, conformément à l'art. 8 de la loi précitée.

En cas de désaccord avec cette décision, nous vous signalons qu'en application de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'intéressé peut introduire une requête en annulation de cette décision auprès du Conseil d'État. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai de soixante jours à compter de la publication, de la signification ou de la prise de connaissance de cette décision.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante indique introduire le présent recours « par mesure de précaution » et elle conteste « l'absence d'un recours devant l'organe de recours ».

Elle estime « qu'une décision de refus de délivrance de l'habilitation de sécurité [a] effectivement été prise par l'Autorité nationale de sécurité, à l'issue d'une phase d'enquête qu'elle affirme ne pas avoir pu mener à bien ». Elle ajoute que « l'acte attaqué indique expressément que “malheureusement, nous ne pouvons pas donner une suite favorable à cette demande”, formulation qui s'apparente à une décision explicite, ou, à tout le moins, implicite de refus d'octroyer une habilitation de sécurité ». Elle précise qu'elle a également introduit un recours devant l'organe de recours.

La partie adverse considère que le Conseil d'État est compétent pour connaître du présent recours, étant donné que la compétence de l'organe de recours est limitée aux trois hypothèses visées à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité, à savoir lorsque l'octroi de l'habilitation de sécurité est refusé, que la décision n'est pas intervenue ou n'a pas été notifiée dans le délai prévu ou que l'habilitation de sécurité est retirée. Elle estime que la décision attaquée, qui consiste à indiquer que l'enquête de sécurité n'a pas pu être menée et qu'il n'est donc pas possible de se prononcer sur la demande d'habilitation sollicitée par le requérant, ne ressortit à aucune de ces trois hypothèses. Selon elle, le texte est clair et il n'y a donc pas lieu d'étendre les compétences de l'organe de recours pour statuer sur ce type de décisions, ce qui implique que le Conseil d'État est compétent de manière résiduelle, à défaut de texte contraire.

IV.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, aliéna 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire ». Cette disposition n'octroie au Conseil d'État la compétence que de suspendre l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« § 1^{er}. Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administrative ;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Il se déduit notamment de cette disposition que la compétence du Conseil d'État est résiduelle. Par conséquent, elle ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'un autre recours est ouvert auprès d'une autre juridiction. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État doit décliner sa compétence, que le recours soit dirigé contre un acte administratif réglementaire ou un acte administratif individuel, quel que soit l'objet véritable du recours, qu'il porte ou non sur la reconnaissance d'un droit subjectif et que l'autorité administrative dispose ou non d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter l'acte attaqué.

L'article 22 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé dispose comme suit :

« À l'issue de l'enquête de sécurité, l'autorité de sécurité statue par décision motivée, dans le délai fixé par le Roi, sur l'octroi de l'habilitation de sécurité requise, sur la base du rapport d'enquête qui lui est soumis par le service de renseignement et de sécurité qui y a procédé.

Si elle l'estime utile à l'examen du rapport d'enquête, l'autorité de sécurité requiert de ce service de lui communiquer une copie du dossier d'enquête dans son intégralité. Elle peut également requérir de ce service la communication de toute information complémentaire qu'elle juge utile à l'examen du rapport d'enquête.

La décision est notifiée à l'intervention de l'officier de sécurité à la personne, physique ou morale, pour laquelle l'habilitation est requise, dans le délai fixé par le Roi.

L'autorité de sécurité peut modifier, suspendre ou retirer une habilitation de sécurité sur la base d'informations qui lui sont présentées par les services de renseignement et de sécurité ou dans le cas visé à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 3.

La notification du refus, de la modification, de la suspension ou du retrait de l'habilitation de sécurité reprend les motifs justifiant cette décision, à l'exception

de toute information dont la communication serait de nature à porter atteinte à la défense de l'intégrité du territoire national, aux plans de défense militaires, à l'accomplissement des missions des forces armées, à la sûreté intérieure de l'État, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, à la sûreté extérieure de l'État et aux relations internationales, au potentiel scientifique ou économique du pays ou tout autre intérêt fondamental de l'État, à la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, au fonctionnement des organes décisionnels de l'État, à la protection des sources, au secret d'une information ou d'une instruction judiciaire en cours ou à la protection de la vie privée de tiers. Si ces secrets concernent une information ou une instruction judiciaire en cours, l'autorité de sécurité se concerte au préalable à ce sujet avec le magistrat compétent.

L'autorité de sécurité doit prendre les mesures internes nécessaires afin de garantir le caractère confidentiel des rapports d'enquête et, le cas échéant, des dossiers d'enquête ».

L'article 4, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité dispose comme suit :

« Lorsque, conformément à l'article 22 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé, l'octroi de l'habilitation de sécurité requise est refusé, lorsque la décision n'est pas intervenue ou n'a pas été notifiée dans le délai prévu, ou lorsque l'habilitation de sécurité est retirée, la personne pour laquelle l'habilitation a été requise, peut, dans les trente jours suivant respectivement la notification de la décision ou l'expiration du délai, introduire un recours, par lettre recommandée, auprès de l'organe de recours.

Le recours n'est pas ouvert lorsque l'habilitation de sécurité est retirée dans le cas visé à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 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.

Une absence de décision de l'autorité de sécurité dans le délai fixé par l'organe de recours conformément à l'article 10, § 1^{er} ou § 2, 1^o, est considérée comme une décision de refus et est susceptible de recours, par l'intéressé, conformément à l'alinéa premier ».

En l'espèce, en indiquant à l'officier de sécurité de la Commission européenne ne pas pouvoir donner une « suite favorable » à la demande d'habilitation de sécurité de niveau de classification EU SECRET, introduite au nom de la partie requérante, l'Autorité nationale de sécurité a de manière implicite mais certaine refusé l'octroi de cette habilitation de sécurité.

Par la disposition précitée, le législateur a attribué la compétence à une autre juridiction administrative, par conséquent, le Conseil d'État ne peut ni annuler ni suspendre l'exécution d'une décision de refus d'habilitation prise par l'Autorité nationale de sécurité.

La circonstance que ce refus est motivé par le fait que la partie requérante a occupé des fonctions pour les institutions européennes dans des postes à l'étranger durant la quasi-totalité de la période couverte par l'enquête et qu'il ne vit plus en Belgique depuis 2009 n'énervé pas ce constat dès lors que cette disposition légale attribuée à l'organe de recours une compétence pour connaître des décisions de refus d'octroi d'habilitation de sécurité sans aucune distinction quant aux motifs de refus.

La demande de suspension portant sur une telle décision doit, en conséquence, être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 septembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart