



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 36/2025
du 27 février 2025
Numéro du rôle : 8183**

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, posée par l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par décision du 23 février 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mars 2024, l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité a posé la question préjudicielle suivante :

« Dès lors qu'en règle, toute personne qui a perdu son habilitation de sécurité est recevable à saisir l'Organe de recours. Les articles 17 et 18 du Code judiciaire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution lorsqu'ils sont interprétés en ce sens qu'est irrecevable le recours devant l'Organe de recours pour défaut d'intérêt né et actuel, d'un travailleur, qui a perdu son emploi en raison de la perte de son habilitation de sécurité au motif qu'il n'a pas préalablement saisi la juridiction compétente pour statuer sur la légalité de la rupture du contrat ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- X., assisté et représenté par Me Laure Levi et Me Pauline Baudoux, avocates au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Sébastien Depré, Me Evrard de Lophem et Me Juliette Van Vyve, avocats au barreau de Bruxelles.

X. a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 26 juin 2023, l'Autorité nationale de sécurité refuse l'octroi d'une nouvelle habilitation de sécurité de niveau « secret » à X., employé au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (ci-après : l'OTAN), en tant que plombier depuis 2009, puis en tant que technicien polyvalent depuis 2015.

À la suite de ce refus, l'OTAN résilie son contrat de travail.

Le 17 juillet 2023, X. saisit l'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, d'attestations de sécurité et d'avis de sécurité, la juridiction *a quo*, d'un recours dirigé contre la décision de l'Autorité nationale de sécurité.

Devant la juridiction *a quo*, interrogé sur la recevabilité du recours et son intérêt à contester la décision litigieuse alors qu'il n'a pas contesté la décision de résiliation de son contrat, X. explique qu'il n'a pas introduit de recours contre la résiliation de son contrat devant le Tribunal administratif de l'OTAN, dès lors qu'il n'est pas possible de saisir utilement ce Tribunal en l'absence de décision préalable favorable rendue par la juridiction *a quo*.

La juridiction *a quo* considère que la partie requérante devant elle ne démontre pas un intérêt né et actuel au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire tant qu'elle n'a pas saisi le Tribunal administratif de l'OTAN, étant donné que l'octroi d'une habilitation de sécurité est lié strictement à l'exercice d'une activité professionnelle spécifique auprès d'un employeur ou d'un cocontractant.

La juridiction *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* fait valoir que, pour que la réponse à la question préjudicielle soit utile au litige, celle-ci devrait être reformulée afin de viser l'article 13 de la Constitution et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que, selon elle, les dispositions en cause, dans l'interprétation que leur donne la juridiction *a quo*, violent le droit d'accès à un tribunal et le droit à un recours effectif. Elle affirme qu'elle est dans l'impossibilité de saisir le Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (ci-après : l'OTAN) afin de contester utilement son licenciement. Dès lors que les règles internes de l'OTAN lui imposaient d'épuiser les voies de recours internes précontentieuses avant de saisir le Tribunal administratif de l'OTAN, il lui aurait été impossible de saisir ce Tribunal avant l'échéance du délai de 30 jours prévu pour l'introduction du recours devant la juridiction *a quo*. En outre, il ressort de la jurisprudence constante de ce Tribunal que, dès lors que l'OTAN ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation qui lui permettrait de ne pas licencier une personne qui ne dispose plus de l'habilitation de sécurité nécessaire, le recours qui conteste le licenciement n'est pas recevable. Enfin, le Tribunal juge qu'il appartient à l'agent de contester la décision de refus d'octroi d'une habilitation de sécurité devant l'autorité nationale compétente. Il s'ensuit que le recours porté devant la juridiction *a quo* est le seul recours dont elle dispose.

A.2. La partie requérante devant la juridiction *a quo* soutient que, dans sa formulation actuelle, la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige, dès lors que les dispositions du Code judiciaire, qui ne s'appliquent qu'à titre supplétif, ne sont pas applicables devant la juridiction *a quo*, étant donné que des règles procédurales spécifiques sont prévues dans la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité ». Il s'ensuit que seul un intérêt légitime doit être démontré. En outre, la question préjudicielle est irrecevable, dès lors qu'elle n'indique pas les catégories de personnes qui sont comparées.

A.3. À titre subsidiaire, la partie requérante devant la juridiction *a quo* soutient que la différence de traitement entre les requérants qui saisissent la juridiction *a quo* et les justiciables qui introduisent un recours devant les juridictions judiciaires est raisonnablement justifiée. Elle estime que ces situations ne sont pas comparables, dès lors que la juridiction *a quo* n'est pas une juridiction judiciaire et n'est pas soumise aux mêmes règles de procédure.

En outre, la partie requérante devant la juridiction *a quo* affirme que la différence de traitement entre les requérants qui saisissent la juridiction *a quo*, selon qu'ils travaillent ou non pour une organisation internationale, n'est pas raisonnablement justifiée. Les requérants qui ne travaillent pas pour l'OTAN peuvent introduire un recours devant le juge du travail pour contester leur licenciement, de sorte qu'ils disposent d'un intérêt actuel devant la juridiction *a quo*, tandis que tel n'est pas le cas des requérants qui travaillent pour l'OTAN. Dès lors que ces deux catégories de personnes sont licenciées en raison de la perte de leur habilitation de sécurité et que la différence de traitement n'est ni pertinente ni proportionnée, elle est constitutive d'une discrimination.

A.4. Le Conseil des ministres affirme qu'en suivant le raisonnement de la juridiction *a quo*, la partie requérante devant celle-ci se trouve dans une impasse, dès lors qu'elle ne peut contester son licenciement sans prouver qu'elle détient une habilitation de sécurité, mais qu'elle ne peut contester la décision de refus d'habilitation sans avoir contesté son licenciement.

Le Conseil des ministres soutient qu'il est possible d'interpréter les dispositions en cause d'une autre manière. Il rappelle que l'incidence concrète que la règle doit avoir sur la situation des parties peut rester potentielle. Il rappelle également que l'article 12 de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » dispose que la loi s'applique, notamment, lorsque l'autorité compétente pour régler l'accès à un emploi, une fonction ou un grade impose la possession d'une habilitation de sécurité. S'il est vrai qu'il doit exister un lien entre l'habilitation de sécurité et l'exercice de certaines activités professionnelles, rien n'impose que la partie requérante démontre l'existence d'un contrat avec un employeur ou, en cas de résiliation de celui-ci, l'introduction d'un recours pour la contester. Selon le Conseil des ministres, la juridiction *a quo* ajoute une

condition supplémentaire à la notion d'intérêt à agir telle qu'elle ressort des dispositions en cause. De surcroît, les dispositions en cause doivent s'interpréter conformément aux articles 10 et 11 de la Constitution. En l'espèce, il y a bien un lien entre l'octroi d'une habilitation de sécurité et l'exercice d'une activité professionnelle au sein de l'OTAN. Le Conseil des ministres conclut que la différence de traitement dénoncée n'existe pas.

A.5. La partie requérante devant la juridiction *a quo* répond que ce n'est qu'en récupérant son attestation de sécurité qu'elle pourra retrouver un lien d'emploi avec l'OTAN et que c'est notamment pour cette raison qu'elle a introduit un recours devant la juridiction *a quo*. Elle soutient que, s'il fallait considérer que les articles 17 et 18 du Code judiciaire sont applicables, il faudrait suivre l'interprétation défendue par le Conseil des ministres, dès lors qu'elle permet de garantir le droit d'accès à la justice.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 17 et 18 du Code judiciaire avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, ils imposent qu'un travailleur qui a perdu son emploi en raison de la perte de son habilitation de sécurité saisisse préalablement la juridiction compétente pour statuer sur la légalité de cette rupture de contrat afin de démontrer qu'il dispose d'un intérêt actuel à agir devant l'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, d'attestations de sécurité et d'avis de sécurité.

B.2. La loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité » instaure « en faveur de la personne à laquelle l'habilitation de sécurité est refusée ou retirée, un système de recours auprès d'un organe indépendant » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1193/1 et 1194/1, p. 6).

B.3. L'habilitation de sécurité est « 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 » (article 13, 2°, de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité », dans sa version applicable devant la juridiction *a quo*).

B.4. Il ressort de l'article 12 de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » que cette loi s'applique, notamment, lorsque, pour certains motifs d'intérêt général énumérés, l'autorité compétente pour régler l'accès à un emploi, une fonction ou un grade impose la possession d'une habilitation de sécurité. En d'autres termes, l'autorité compétente peut imposer la possession d'une habilitation de sécurité comme condition préalable pour l'accès à un emploi, une fonction ou un grade.

B.5. L'article 4, § 1er, de la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité » dispose :

« Lorsque, conformément à l'article 22 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, 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, § 1er, alinéa 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

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

B.6. La juridiction *a quo* est d'avis qu'en vertu de l'article 2 du Code judiciaire, elle doit également appliquer la condition d'intérêt prévue aux articles 17 et 18 du même Code.

L'article 17 du Code judiciaire dispose :

« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

[...] ».

L'article 18 du Code judiciaire dispose :

« L'intérêt doit être né et actuel.

L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé ».

B.7. En vertu de l'article 2 du Code judiciaire, les règles énoncées dans ce Code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales ou des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions du Code judiciaire.

B.8. Dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, selon laquelle les articles 17 et 18 du Code judiciaire s'appliquent, en vertu de l'article 2 du même Code, au recours dirigé contre le refus d'octroi d'une habilitation de sécurité, les dispositions en cause portent une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge d'une catégorie de personnes. En effet, cette interprétation a pour conséquence que les personnes qui ne sont pas encore titulaires de l'emploi, de la fonction ou du grade pour lequel l'habilitation de sécurité a été refusée ou celles qui ont perdu un tel emploi ne justifient pas de l'intérêt actuel exigé pour introduire un recours contre cette décision de refus.

Dans cette interprétation, les articles 17 et 18 du Code judiciaire ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Les dispositions en cause peuvent toutefois s'interpréter d'une autre manière. Le recours dirigé contre la décision de refus serait largement privé d'effet utile si sa recevabilité dépendait du fait que la partie requérante puisse démontrer qu'elle occupe déjà un emploi pour lequel la possession d'une telle habilitation est requise ou qu'elle a contesté en justice la perte de l'emploi qu'elle occupait précédemment.

Dans l'interprétation selon laquelle les articles 17 et 18 du Code judiciaire ne s'appliquent pas au recours dirigé contre le refus d'octroi d'une habilitation de sécurité, ces dispositions sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle ils sont compatibles avec l'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité », les articles 17 et 18 du Code judiciaire violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle ils ne sont pas compatibles avec l'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité », les articles 17 et 18 du Code judiciaire ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 27 février 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul