Cour constitutionnelle

Arrêt n° 118/2025
du 18 septembre 2025
Numéro du rôle : 8302

En cause : le recours en annulation des articles 5, 3° et 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité », introduit par la Centrale générale du personnel militaire et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée du président Luc Lavrysen, du juge Thierry Giet, faisant fonction de président, et des juges Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Emmanuelle Bribosia 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 des articles 5, 3° et 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité » (publiée au *Moniteur belge* du 16 juillet 2024) 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 Casteele, 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 18 juin 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, 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

En ce qui concerne l'intérêt des parties requérantes

A.1.1. La première partie requérante, la Centrale générale du personnel militaire, fait valoir qu'elle est agréée en tant qu'organisation syndicale par l'arrêté royal du 17 décembre 1990 pour l'application de la loi du 11 juillet 1978 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire ».

Elle soutient qu'elle justifie d'un intérêt fonctionnel à l'annulation des articles 5, 3° et 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024 « modifiant 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 : la loi du 16 juin 2024), en ce que cette loi a été adoptée sans que soit respectée l'exigence de négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives. Elle fait valoir qu'il y aurait violation du droit à un recours effectif si on lui refusait l'accès à la Cour. Elle demande à celle-ci de poser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle sur cette problématique.

A.1.2. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes agissent en leur qualité de citoyens et de militaires. Elles prétendent être préjudiciées en tant que destinataires des dispositions attaquées en ce qui concerne l'avis de sécurité. Pour ce qui est, plus particulièrement, de l'article 5, 4°, de la loi du 16 juin 2024, elles font valoir que cette disposition s'appliquera dans son intégralité de manière rétroactive aux membres du personnel de la Défense après l'annulation éventuelle de l'article 48 de la loi du 7 avril 2023 « portant modification de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » (ci-après : la loi du 7 avril 2023), qui est poursuivie dans l'affaire n° 8118.

A.1.3. La sixième partie requérante soutient avoir intérêt à l'annulation des dispositions attaquées en sa qualité d'avocat. Elle renvoie à l'arrêt de la Cour n° 171/2011 du 10 novembre 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.171), dans lequel la Cour confirme que les avocats ont intérêt à l'annulation des dispositions qui portent atteinte à l'exercice de leur profession, en particulier en leur compliquant la tâche en ce qu'elles imposent un délai de huit jours pour introduire un recours. Puisqu'elle agit en tant qu'avocat de chaque personne intéressée, et pas uniquement des militaires, elle a intérêt à l'annulation de toutes les dispositions attaquées, en ce compris celles qui ne sont pas applicables aux militaires.

A.2.1. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes ne disposent pas de l'intérêt requis à l'annulation des articles 5, 3° et 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024.

En ce qui concerne la première partie requérante, le Conseil des ministres allègue que les dispositions attaquées, prises dans leur globalité, ne portent pas atteinte aux conditions légales selon lesquelles celle-ci devait, en tant qu'organisation syndicale des militaires, être associée à la mise en œuvre et à l'élaboration de la loi du 16 juin 2024. Les dispositions attaquées n'ont pas pour effet de porter atteinte aux prérogatives de la partie

requérante. De surcroît, les articles 4, § 4, et 11 de la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité » (ci-après : la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours), que modifient les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024, ne sont pas applicables aux membres du personnel du ministère de la Défense, et donc pas aux militaires. Par conséquent, ces dispositions ne sont pas davantage applicables aux membres de la partie requérante.

En ce qui concerne les deuxième à cinquième parties requérantes, qui agissent en leur qualité de militaire actif au sein du ministère de la Défense, le Conseil des ministres soutient qu'elles ne démontrent pas en quoi les dispositions attaquées les affecteraient directement et défavorablement dans leur situation juridique. En outre, le Conseil des ministres répète que les articles 4, § 4, et 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, que modifient les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024, ne sont pas applicables aux militaires, et donc pas aux deuxième à cinquième parties requérantes. Par conséquent, elles ne peuvent subir aucun préjudice du fait de ces dispositions.

En ce qui concerne enfin la sixième partie requérante, qui agit en sa qualité d'avocat, le Conseil des ministres fait valoir qu'elle ne démontre pas davantage en quoi les dispositions attaquées l'affecteraient directement et défavorablement dans sa situation juridique. En ce qu'elle agit en tant qu'avocat de militaires, la sixième partie requérante, en particulier, n'a en tout état de cause aucun intérêt à l'annulation des articles 5, 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024, qui ne s'appliquent en effet pas aux militaires.

A.2.2. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que le recours en annulation ne peut être recevable que dans la mesure où les dispositions attaquées concernent le personnel militaire du ministère de la Défense, dès lors que les parties requérantes ne s'estiment préjudiciées par ces dispositions que dans la mesure où celles-ci s'appliquent au personnel militaire.

En ce qui concerne la recevabilité des moyens et des griefs soulevés

A.3. Le Conseil des ministres fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de normes de référence au sujet desquelles les parties requérantes n'exposent pas en quoi ces normes seraient violées par les dispositions attaquées.

A.4. Les parties requérantes répondent que le Conseil des ministres confond l'intérêt au recours en annulation avec l'intérêt au moyen. Elles font en outre valoir qu'il ressort du mémoire du Conseil des ministres qu'il a bien compris leurs moyens.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

A.5. Le premier moyen est pris de la violation, par les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tels qu'ils ont été respectivement modifié et inséré par les points 3° et 4°, attaqués, de l'article 5 de la loi du 16 juin 2024, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec le principe de la sécurité juridique.

A.6.1. Dans le premier moyen, en sa première branche, les parties requérantes soutiennent que l'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été inséré par l'article 5, 4°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, porte atteinte au droit d'accès à un juge, aux droits de la défense et au principe de la sécurité juridique, en ce qu'est laissé au justiciable un délai de seulement huit jours pour introduire un recours devant l'organe de recours lorsque l'avis de sécurité n'a pas été donné en temps opportun. Ce délai de recours est problématique, étant donné que le justiciable ne sait pas à quel moment débute le délai de 30 jours pour qu'une décision soit prise en la matière, conformément à l'article 22*sexies*/3, § 3, (devenu l'article 41) 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). L'introduction du recours auprès de l'organe de recours dans le délai imparti ne dépend donc pas des actes du militaire concerné, mais bien de la réponse – que ne connaît pas le justiciable – à la question de savoir quand précisément l'officier de sécurité compétent a saisi le chef du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées (ci-après : le SGRS) pour lui soumettre

la demande individuelle en matière d'avis de sécurité. S'il n'est pas formé dans les temps, le recours est réputé non accompli, ce qui porte atteinte à la substance même du droit d'accès à l'organe de recours, qui est une juridiction.

A.6.2. Dans le premier moyen, en sa deuxième branche, les parties requérantes critiquent l'extension, par l'article 5, 3°, de la loi du 16 juin 2024, du délai de recours de huit jours à toute personne qui fait l'objet d'un avis de sécurité négatif. L'objectif du législateur d'appliquer la même procédure de recours que pour les habilitations et les attestations de sécurité ne saurait justifier que soit imposé à tous un bref délai de recours de huit jours. Cette limitation procédurale est d'autant moins admissible que toutes ces personnes préjudiciées n'ont pas connaissance du dossier de sécurité potentiellement traité, puisque le SGRS garde le silence, de sorte qu'elles ne peuvent pas invoquer de griefs devant l'organe de recours en connaissance de cause.

A.6.3. Dans le premier moyen, en sa troisième branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 5, 3° et 4°, de la loi du 16 juin 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit d'accès au juge, en ce qu'il prévoit un délai général de recours de huit jours pour contester un avis de sécurité négatif, alors que le délai général de recours est de 30 jours pour contester le refus d'une habilitation de sécurité. Les scénarios de refus d'une habilitation de sécurité et d'un avis de sécurité sont toutefois comparables, ce que confirme la dispense d'avis de sécurité accordée au titulaire d'une habilitation de sécurité en vertu de l'article 22*sexies*/2 (devenu l'article 40) de la loi du 11 décembre 1998. L'exposé des motifs ne fournit pas la moindre justification à cette différence de traitement entre l'habilitation de sécurité et l'avis de sécurité. La nature des graves conséquences statutaires liées à l'avis de sécurité négatif obtenu ne justifie pas que soit imposé à la personne préjudiciée un bref délai de recours de huit jours. Cette limitation procédurale est d'autant moins admissible que toutes ces personnes préjudiciées n'ont pas connaissance du dossier de sécurité potentiellement traité, puisque le SGRS garde le silence, de sorte qu'elles ne peuvent pas invoquer de griefs devant l'organe de recours en connaissance de cause, et qu'elles ne savent pas précisément quand a débuté le délai de recours.

A.6.4. Dans le premier moyen, en sa quatrième branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 5, 3° et 4°, de la loi du 16 juin 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit d'accès au juge, en ce que ces dispositions ne prévoient pas une extension des délais de recours qui débutent et expirent pendant les vacances judiciaires, alors qu'une telle extension est prévue dans le régime de droit commun de l'article 50 du Code judiciaire et à l'article 91, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ». Le choix du législateur de désigner, par l'article 41 de la loi du 11 décembre 1998, l'organe de recours comme juridiction compétente à la place du Conseil d'État ne justifie pas de porter atteinte à la garantie générale des extensions de délais.

A.7. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que le renvoi à l'article 27 de la Constitution est une erreur matérielle.

Le moyen est en revanche recevable en ce qu'il dénonce la violation du droit d'accès au juge qui est garanti à l'article 13 de la Constitution, aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 47 de la Charte. Du reste, les litiges en matière d'avis de sécurité concernent la protection du droit à la vie privée, tel qu'il est garanti à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que c'est de manière recevable que la violation de ces dispositions est alléguée.

A.8. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que le moyen, à défaut d'exposé, n'est pas recevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte et avec le principe de la sécurité juridique.

A.9.1. En ce qui concerne le premier moyen, en sa première branche, le Conseil des ministres soutient ensuite que l'article 5, 4°, de la loi du 16 juin 2024 n'est pas applicable aux membres du personnel du ministère de la Défense, et donc pas non plus aux militaires. Le moyen est dès lors dénué de tout fondement en ce qu'il est dirigé contre l'article 5, 4°, de la loi du 16 juin 2024.

Ensuite, le Conseil des ministres constate que le délai de recours de huit jours fixé dans cette disposition n'est pas problématique. Un tel délai est certes relativement bref, mais la Cour a déjà indiqué que d'autres règles législatives qui prévoyaient également des délais brefs dérogeant au droit commun n'étaient pas en soi inconstitutionnelles. Le législateur peut prévoir un bref délai de recours lorsque celui-ci vise à garantir aussi vite que possible la sécurité juridique.

Le délai de recours a été fixé à huit jours afin de trouver un équilibre entre les intérêts supérieurs de l'État et les droits et libertés fondamentaux. Vu l'importance d'un avis de sécurité, le délai de recours de huit jours en question permet de limiter à un minimum la période d'incertitude due à l'absence d'un avis de sécurité et de garantir par-là aussi vite que possible la sécurité juridique, tant à l'égard du justiciable que de l'autorité. De surcroît, les parties requérantes ne démontrent pas que ce délai de recours les empêcherait de faire valoir les voies de recours disponibles.

Le Conseil des ministres relève encore que le délai de 30 jours dans lequel l'avis de sécurité doit être délivré, en vertu de l'article 33, § 1er, de la loi du 11 décembre 1998, prend cours à partir du moment où l'autorité qui est compétente pour délivrer l'avis dispose du formulaire de consentement intégralement complété. Par conséquent, le justiciable est effectivement en mesure de déterminer de manière suffisamment informée le point de départ du délai de recours de huit jours, puisqu'il a lui-même fourni le formulaire de consentement intégralement complété à l'autorité qui est compétente pour l'avis de sécurité.

A.9.2. En ce qui concerne le premier moyen, en sa deuxième branche, le Conseil des ministres souligne que l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, avant sa modification par l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, prévoyait une possibilité de recours devant l'organe de recours pour la personne qui, conformément à l'article 22*quinquies*/1, § 2, alinéa 2, et § 5, de la loi du 11 décembre 1998, faisait l'objet d'un avis de sécurité négatif. Étant donné que la loi du 7 avril 2023 a inséré des règles spécifiques en matière d'avis de sécurité pour les membres du personnel du ministère de la Défense à l'article 22*sexies*/3 de la loi du 11 décembre 1998, le législateur a étendu le renvoi antérieur contenu dans l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours pour en faire un renvoi général aux avis de sécurité qui sont délivrés en application de la loi du 11 décembre 1998.

Le délai de recours de huit jours que prévoit l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours est en outre justifié pour les raisons qui sont exposées dans la réponse au premier moyen, en sa première branche.

A.9.3. En ce qui concerne le premier moyen, en ses troisième et quatrième branches, le Conseil des ministres soutient que la critique invoquée relative à la différence de traitement entre un avis de sécurité négatif et une habilitation de sécurité négative ainsi qu'à l'absence d'une extension des délais de recours qui débutent et expirent pendant les vacances judiciaires n'est qu'une critique d'opportunité pour laquelle la Cour n'est pas compétente.

Le Conseil des ministres soutient en outre que les catégories de décisions à comparer, à savoir l'habilitation de sécurité et l'avis de sécurité, ne sont pas comparables. Il existe une différence entre les deux, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 7 avril 2023. Par ailleurs, l'enquête de sécurité, qui précède une habilitation de sécurité, est plus étendue qu'une vérification de sécurité donnant lieu à un avis de sécurité, ces procédures poursuivant des finalités différentes.

En ce qui concerne enfin la critique relative à l'absence d'une extension de délai pendant les vacances judiciaires, le Conseil des ministres relève que l'organe de recours ne connaît pas de vacances judiciaires. Il n'y a donc pas lieu de prévoir une telle extension.

En ce qui concerne le second moyen

A.10. Le second moyen est pris de la violation, par l'article 10 de la loi du 16 juin 2024, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte.

A.11.1. Dans le second moyen, en sa première branche, les parties requérantes font valoir que l'article 11, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été remplacé par l'article 10,

attaqué, de la loi du 16 juin 2024, renvoie à l'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été modifié par l'article 5, 4°, également attaqué, de la loi du 16 juin 2024. Compte tenu de l'inconstitutionnalité de cette dernière disposition, il convient d'annuler l'article 10 de la loi du 16 juin 2024 par voie de conséquence.

A.11.2. Dans le second moyen, en sa seconde branche, les parties requérantes critiquent le fait que la possibilité de l'organe de recours de délivrer un avis de sécurité positif soit limitée, d'une part, à l'hypothèse d'une « absence d'avis de sécurité de l'autorité dans le délai fixé conformément à l'article 33 de la loi du 11 décembre 1998 » (article 11, alinéa 1er, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours) et, d'autre part, à l'hypothèse où « l'autorité n'a pas délivré d'avis de sécurité dans le délai fixé par l'organe de recours conformément à l'alinéa 1er » (article 11, alinéa 2, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours). Lorsque l'autorité a délivré un avis de sécurité négatif dans le délai fixé par l'organe de recours conformément à l'alinéa 1er, ce dernier doit également pouvoir délivrer un avis de sécurité positif lorsqu'il estime que rien ne s'y oppose.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes ajoutent que le moyen est recevable, pour les mêmes raisons que celles qui sont exposées dans le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 13 et 22 de la Constitution, des articles 6, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte. Du reste, l'applicabilité de l'article 23 de la Constitution serait également suffisamment étayée dans le second moyen.

A.13. Le Conseil des ministres fait tout d'abord valoir que le second moyen n'est pas recevable, à défaut d'exposé, en ce qu'il est pris de la violation des articles 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte.

A.14.1. En outre, le Conseil des ministres répète que l'article 10 de la loi du 16 juin 2024, tout comme l'article 5, 4°, de cette loi, n'est pas applicable aux membres du personnel du ministère de la Défense, et donc pas non plus aux militaires. Le second moyen est dès lors dénué de tout fondement.

A.14.2. En ce qui concerne en particulier le second moyen, en sa première branche, le Conseil des ministres renvoie à sa défense concernant le premier moyen, en sa première branche.

A.14.3. En ce qui concerne le second moyen, en sa seconde branche, le Conseil des ministres insiste sur le fait que le législateur s'est écarté de la procédure antérieure, d'une part, en raison de la complexité de celle-ci, dès lors qu'elle dépendait de la capacité de réaction de l'autorité administrative, et, d'autre part, parce qu'elle pouvait entraîner la délivrance automatique d'un avis de sécurité positif, ce qui était dangereux pour la sécurité nationale. Il a été décidé de prévoir un droit de recours pour garantir la sécurité des intérêts fondamentaux de l'État et permettre dans le même temps à l'organe de recours d'évaluer les motifs du dépassement du délai avant de prendre une décision éclairée quant à la marche à suivre.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 5, 3° et 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024 « modifiant 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 : la loi du 16 juin 2024), qui ont modifié les articles 4 et 11 de la loi du 11 décembre 1998 « portant création d'un

organe de recours en matière d'habilitations et d'avis de sécurité » (ci-après : la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours).

B.2.1. Avant sa modification par l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours disposait :

« La personne destinataire d'un avis de sécurité négatif, en application de l'article 22*quinquies*/1, § 2, alinéa 2, et § 5, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, peut, dans les huit jours de la réception de cet avis, saisir, par lettre recommandée, l'organe de recours ».

L'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024 remplace les mots « l'article 22*quinquies*/1, § 2, alinéa 2, et § 5, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » par les mots « la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé ».

L'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours est désormais libellé comme suit :

« La personne destinataire d'un avis de sécurité négatif, en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé, peut, dans les huit jours de la réception de cet avis, saisir, par lettre recommandée, l'organe de recours ».

Les travaux préparatoires apportent les précisions suivantes :

« Les modifications apportées sont nécessaires compte tenu de la renumérotation effectuée et de la suppression des attestations de sécurité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3938/001, p. 45).

B.2.2. L'article 5, 4°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024 insère à l'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours un quatrième paragraphe, libellé comme suit :

« Sauf dans le cas visé à l'article 41, § 5, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé, lorsqu'un avis de sécurité n'a pas été notifié dans le délai prévu, la personne pour laquelle la

vérification de sécurité est requise peut introduire un recours auprès de l'organe de recours dans les huit jours qui suivent l'expiration de ce délai ».

L'article 10, attaqué, de la loi du 16 juin 2024 remplace par ce qui suit l'article 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours :

« Conformément à l'article 4, § 4, lorsque le recours fait suite à une absence d'avis de sécurité de l'autorité dans le délai fixé conformément à l'article 33 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'organe de recours, après avoir interrogé l'autorité compétente pour délivrer l'avis de sécurité, requiert que la vérification de sécurité soit achevée dans un délai qu'il fixe.

Lorsque l'autorité n'a pas délivré d'avis de sécurité dans le délai fixé par l'organe de recours conformément à l'alinéa 1er, l'organe de recours peut, s'il estime, après audition du requérant ou de son avocat, que rien ne s'y oppose, rendre un avis de sécurité positif ».

Ainsi ces dispositions prévoient-elles une possibilité de recours devant l'organe de recours pour toute personne pour qui est exigé un avis de sécurité, si l'autorité n'a pas notifié son avis dans le délai prescrit. Ce recours doit être introduit dans les huit jours qui suivent l'expiration du délai prescrit. En pareil cas, l'organe de recours, après avoir interrogé l'autorité compétente pour la délivrance de l'avis de sécurité, exige que la vérification de sécurité soit achevée dans un délai qu'il détermine. Si l'autorité s'abstient de délivrer un avis de sécurité dans le délai ainsi fixé, l'organe de recours peut rendre un avis de sécurité positif, s'il estime que rien ne s'y oppose.

Ces dispositions sont justifiées comme suit dans les travaux préparatoires :

« Auparavant, une procédure de mise en demeure par l'autorité administrative de l'autorité compétente pour délivrer les avis de sécurité était instaurée et aboutissait, si le nouveau délai accordé pour rendre l'avis de sécurité était dépassé sans qu'un avis ne soit rendu, à l'octroi automatique d'un avis de sécurité positif. Non seulement cette procédure est complexe car elle repose sur la réactivité de l'autorité administrative mais, de plus, elle peut aboutir à un avis positif d'office, ce qui, en terme de sécurité du pays, semble dangereux. Il est donc proposé d'appliquer la même procédure de recours que pour les habilitations de sécurité et les attestations de sécurité en laissant à l'organe de recours la compétence d'analyser le dossier à son niveau » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3938/001, p. 45).

Quant à la recevabilité

B.3.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt de toutes les parties requérantes.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.3. En ce qui concerne l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, qui modifie l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, le Conseil des ministres fait valoir que les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes n'ont pas démontré leur intérêt à l'annulation de cette disposition.

B.3.4. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes sont toutes des militaires qui travaillent au ministère de la Défense. En cette qualité, elles peuvent être directement et défavorablement affectées par l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, qui rend la possibilité d'introduire un recours devant l'organe de recours dans les huit jours à partir de la réception d'un avis de sécurité négatif, prévue à l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, applicable à toute personne faisant l'objet, en application 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), d'un avis de sécurité négatif, en ce compris les membres du personnel du ministère de la Défense.

B.3.5. Puisque l'intérêt des deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes à l'annulation de l'article 5, 3°, de la loi du 16 juin 2024 est établi, il n'est pas nécessaire d'examiner celui des première et sixième parties requérantes.

B.3.6. En ce qui concerne les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024, qui ont respectivement inséré et remplacé les articles 4, § 4, et 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, le Conseil des ministres relève que ces dispositions ne sont pas

applicables aux membres du personnel du ministère de la Défense. Par conséquent, elles ne sont pas davantage applicables aux deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties requérantes.

B.3.7. L'exception d'irrecevabilité étant liée à la portée des articles 4, § 4, et 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tels qu'ils ont été respectivement inséré et remplacé par les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024, l'examen de cette exception se confond avec celui du fond de l'affaire.

Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner l'intérêt des première et sixième parties requérantes à demander l'annulation des articles 5, 4°, et 10 de la loi du 16 juin 2024.

B.4.1. Le Conseil des ministres soutient que les parties requérantes n'exposent pas systématiquement dans leurs moyens en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence qui y sont mentionnées. Il estime que le recours n'est recevable que dans la mesure où il est exposé en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence mentionnées aux moyens.

B.4.2. 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.4.3. La Cour limite son examen aux normes de référence au sujet desquelles la requête expose en quoi elles seraient violées.

Quant au fond

En ce qui concerne l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024

B.5. Les parties requérantes dénoncent, dans le premier moyen, la violation, par l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été modifié par

l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, des articles 10, 11, 13, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec le principe de la sécurité juridique.

Les parties requérantes critiquent le fait que l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024 rend le délai de recours de huit jours applicable à toute personne qui fait l'objet d'un avis de sécurité négatif. Elles soutiennent en outre qu'il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit d'accès au juge, en ce qu'est prévu un délai de recours de huit jours pour contester un avis de sécurité négatif, alors que le délai de recours est de 30 jours pour contester le refus d'une habilitation de sécurité.

B.6. Dans leur requête, les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée violerait les articles 22 et 23 de la Constitution, les articles 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte et le principe de la sécurité juridique. Conformément à ce qui est rappelé en B.4.3, le premier moyen n'est pas recevable dans la mesure où il est pris de la violation de ces normes de référence.

B.7.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.7.2. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

B.7.3. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès à un juge en ce qui concerne les contestations sur des droits et obligations de caractère civil et l'établissement du bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

Le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas aboutir à restreindre ce droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas

vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

Les règles en question ne peuvent toutefois pas empêcher les justiciables d'exercer les voies de recours disponibles. « En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 13 janvier 2011, *Evaggelou c. Grèce*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19).

B.8.1. Le délai de recours de huit jours à compter de la réception d'un avis de sécurité négatif, prévu à l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, a été introduit à l'origine par l'article 5 de la loi du 3 mai 2005 « modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité » (ci-après : la loi du 3 mai 2005).

Les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2005 énoncent :

« Les attestations et les avis de sécurité devant être délivrés dans des délais très brefs, il convenait également d'abréger les délais dans lesquels les recours doivent être introduits et jugés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/004, p. 12).

B.8.2. Avant sa modification par l'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours était applicable à « la personne destinataire d'un avis de sécurité négatif, en application de l'article 22*quinquies*/1, § 2, alinéa 2, et § 5, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

À la suite de la modification de la loi du 11 décembre 1998 par la loi du 2 juin 2024, il faut remplacer, en vertu de l'article 25, alinéa 2, de cette dernière loi, le renvoi à l'article 22*quinquies*/1, § 2, alinéa 2, et § 5, de la loi du 11 décembre 1998 par le renvoi aux articles 36, § 4, 37 et 38, § 2, de la loi du 11 décembre 1998. Ces dispositions renferment les règles générales en matière de délivrance d'avis de sécurité négatifs.

L'article 5, 3°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024 remplace le renvoi précité, contenu dans l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, par un renvoi à « la personne destinataire d'un avis de sécurité négatif, en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé ». Ainsi que le souligne le Conseil des ministres, cette modification se justifie par l'introduction, par la loi du 7 avril 2023 « portant modification de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » (ci-après : la loi du 7 avril 2023), de règles spécifiques en matière d'avis de sécurité pour le ministère de la Défense dans la section 6 du chapitre IV de la loi du 11 décembre 1998.

B.9. La Cour doit vérifier s'il y a violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du droit d'accès au juge, en ce que le délai de recours est de huit jours pour contester un avis de sécurité négatif, alors qu'en vertu de l'article 4, § 1er, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, il est de 30 jours pour contester le refus d'une habilitation de sécurité.

B.10. L'« avis de sécurité » est « la conclusion émise par l'autorité compétente quant au risque que représente un individu pour l'un des intérêts fondamentaux de l'État [et] est le résultat d'une vérification de sécurité [...] » (article 1er*bis*, 23°, de la loi du 11 décembre 1998). La « vérification de sécurité » est une « évaluation, au regard de la finalité spécifique de la demande de vérification, du risque que représente un individu pour la sécurité des infrastructures et leur contenu, et/ou pour l'intégrité physique des personnes présentes et/ou pour la sécurité des informations présentes » (article 1er*bis*, 24°, de la loi du 11 décembre 1998).

L'« habilitation de sécurité » est une décision officielle, établie à la suite d'une « enquête de sécurité » menée 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, et une personne morale présente des garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité de ses organes et préposés susceptibles d'avoir accès à ces données (article 1er*bis*, 10°, de la loi du 11 décembre 1998).

Ainsi que le soulignent les travaux préparatoires de la loi du 7 avril 2023, l'avis de sécurité et l'habilitation de sécurité sont « deux mesures différentes répondant à des objectifs différents » : l'avis de sécurité sert « essentiellement à s'assurer qu'une personne n'est pas, dans le cadre de l'exercice d'une fonction sensible, susceptible de constituer une menace potentielle pour l'un des intérêts fondamentaux de l'État ou pour la sécurité publique », tandis que l'habilitation de sécurité sert « essentiellement à s'assurer qu'une personne offre suffisamment de garanties en fait de discrétion, de loyauté et d'intégrité que pour pouvoir accéder à des données classifiées ou à des bâtiments, locaux ou sites y relatifs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2443/002, pp. 6 et 7).

B.11. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, en l'espèce du droit d'accès à un juge.

B.12. L'introduction d'une procédure de recours devant l'organe de recours s'efforce d'atteindre un équilibre entre, d'une part, les intérêts supérieurs de l'État, et, d'autre part, les droits et libertés fondamentaux (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1598/004, p. 12).

Le bref délai de recours de huit jours pour contester un avis de sécurité négatif vise à garantir aussi vite que possible la sécurité juridique. Conjugué au délai de 30 jours dont dispose

l'autorité compétente pour délivrer un avis de sécurité (article 33, § 1er, de la loi du 11 décembre 1998) et au délai de 30 jours dans lequel l'organe de recours doit délibérer à la majorité des voix sur ce recours (article 9*bis* de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours), ce délai de recours permet de limiter la période d'insécurité en ce qui concerne cet avis de sécurité.

B.13.1. Il est vrai que le délai de huit jours pour rédiger un recours, qui doit entre autres comprendre un exposé des circonstances de la cause et des raisons invoquées (article 3, 2°, de l'arrêté royal du 24 mars 2000 « déterminant la procédure à suivre devant l'organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité » (ci-après : l'arrêté royal du 24 mars 2000)), et pour envoyer ce recours par recommandé à l'organe de recours est particulièrement bref. Il convient néanmoins de relever que d'autres législations prévoient également de brefs délais, qui dérogent au droit commun, pour introduire un recours devant une juridiction administrative.

Le délai de huit jours prévu par la disposition attaquée est une mesure pertinente pour atteindre l'objectif de célérité poursuivi par le législateur.

B.13.2. L'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours est rédigé en des termes clairs et prévisibles et permet à l'intéressé d'organiser sa défense, puisqu'il connaît dès le début de la procédure d'obtention d'un avis de sécurité le délai dans lequel il doit, le cas échéant, introduire un recours devant l'organe de recours. Ce délai de recours de huit jours débute le jour suivant la réception de l'avis de sécurité négatif, qui comprend également les motifs de ce dernier. Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, le jour de l'échéance est reporté au plus prochain jour ouvrable (article 1er de l'arrêté royal du 24 mars 2000).

Dans ces circonstances, le délai de recours de huit jours à compter de la notification de l'avis de sécurité motivé n'est pas de nature à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la voie de recours disponible.

B.13.3. Le grief des parties requérantes selon lequel cette disposition ne prévoit pas une extension des délais de recours qui débutent et expirent pendant les vacances judiciaires ne change rien à ce qui précède, d'autant que l'organe de recours ne connaît pas de vacances judiciaires.

B.13.4. Le premier moyen n'est pas fondé en ce qu'il est dirigé contre l'article 5, 3°, de la loi du 16 juin 2024.

En ce qui concerne les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024

B.14. Le premier moyen est également pris de la violation, par l'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été inséré par l'article 5, 4°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, des articles 10, 11, 13, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte et avec le principe de la sécurité juridique.

Le second moyen est pris de la violation, par l'article 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été remplacé par l'article 10, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, des articles 10, 11, 13, 22, 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte.

B.15.1. Il ressort de l'exposé de ces moyens qu'ils sont fondés sur la prémisse selon laquelle les articles 4, § 4, et 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tels qu'ils ont été respectivement inséré et remplacé par les articles 5, 4°, et 10, attaqués, de la loi du 16 juin 2024, sont applicables aux militaires.

Ainsi que le relève le Conseil des ministres, cette prémisse est erronée.

B.15.2. L'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998, tel qu'il a été inséré par l'article 5, 4°, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, aménage une possibilité de recours devant l'organe de

recours pour la personne pour qui est exigé un avis de sécurité, si l'autorité n'a pas notifié son avis dans le délai prescrit.

En vertu de son libellé, cette disposition est applicable « [s]auf dans le cas visé à l'article 41, § 5, de la loi du 11 décembre 1998 ». Selon cette dernière disposition, qui fait partie du chapitre IV (« Des avis de sécurité »), section 6 (« Règles spécifiques pour le ministère de la Défense »), de la loi du 11 décembre 1998, « si l'avis de sécurité n'est pas rendu à l'expiration du délai visé au paragraphe 3, il est réputé positif jusqu'à ce qu'un nouvel avis soit rendu ». Pour les membres du personnel du ministère de la Défense, militaires inclus, la règle veut ainsi que l'avis soit réputé positif lorsqu'aucun avis de sécurité n'est délivré dans le délai imparti de 30 jours.

Étant donné que l'article 11 de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, tel qu'il a été remplacé par l'article 10, attaqué, de la loi du 16 juin 2024, règle la compétence de l'organe de recours lorsque, conformément à l'article 4, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, il est saisi en raison de l'absence d'un avis de sécurité, cette disposition n'est, elle non plus, pas applicable aux militaires.

B.15.3. Le premier moyen, en ce qu'il est dirigé contre l'article 4, § 3, de la loi du 11 décembre 1998 relative à l'organe de recours, et le second moyen reposent sur une prémisse erronée et ne sont donc pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

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 18 septembre 2025.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen