

Rapport d'activités 2024 de l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité



Table des matières

I.	INTRODUCTION	2
II.	LE DÉTAIL DES CHIFFRES	3
III.	LE FONCTIONNEMENT INTERNE	10

Le présent rapport d'activités exécute l'article 13 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 qui stipule que l'organe de recours est tenu de rédiger un rapport annuel. Il a été approuvé le 25 mars 2025 par les représentants de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection de données et des Comités permanents P et R.

I. INTRODUCTION

L'Organe de recours est, en Belgique, l'unique juridiction administrative compétente pour les contentieux portant sur des décisions administratives dans divers domaines : les habilitations de sécurité, les attestations de sécurité et, enfin, les avis de sécurité.

L'Organe de recours intervient également en tant que 'juge d'annulation' contre des décisions d'autorités publiques ou administratives, lorsqu'elles imposent des avis ou des attestations de sécurité pour un secteur, un lieu ou un événement donné.¹

L'Organe de recours est composé du président ou des membres du Comité permanent R, du président ou des membres du Comité permanent P et du président ou de son remplaçant de la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données. La composition de l'Organe de recours contribue à une délibération multidisciplinaire.

La fonction de greffier est exercée par le greffier du Comité permanent R. L'administration et le suivi des recours sont entièrement assurés par le Comité permanent R. En effet, le Comité met à disposition les personnes et ressources nécessaires pour assurer l'administration, la correspondance et la tenue des audiences. Il s'agit, d'une part, de la mise à disposition du président, des membres et du greffier mais aussi de juristes comme '*greffiers assumés*' et du personnel administratif qui forment le greffe de cette juridiction administrative. D'autre part, le Comité permanent R prend en charge, sur son budget, les frais de locaux et de fonctionnement de l'Organe de recours.

¹ Pour plus de détails, voir COMITÉ PERMANENT R, *Rapport d'activités 2006*, pp. 87-120 et *Rapport d'activités 2018*, pp. 111-124. A noter cependant que la matière a fait l'objet d'une évolution en 2025 impliquant la suppression des attestations de sécurité. Ces développements juridiques seront résumés dans le rapport d'activités 2025.

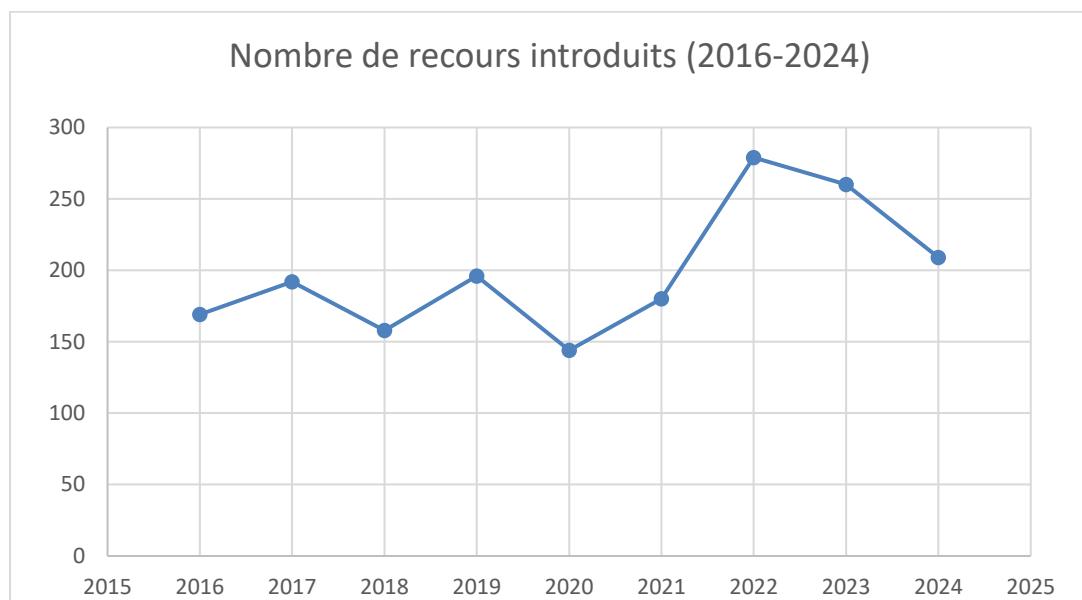
II. LE DÉTAIL DES CHIFFRES

Cette section reprend les chiffres relatifs à la nature des décisions contestées, la qualité des autorités compétentes et des requérants, ainsi que la nature des décisions de l'Organe de recours dans le cadre des différentes procédures de recours. À des fins de comparaison, les chiffres des six années précédentes sont également repris.

En 2024, 209 recours ont été introduits, soit une diminution par rapport à 2023 (260 recours introduits). En 2024, 29 audiences ont été tenues. Des audiences en français et en néerlandais sont organisées.²

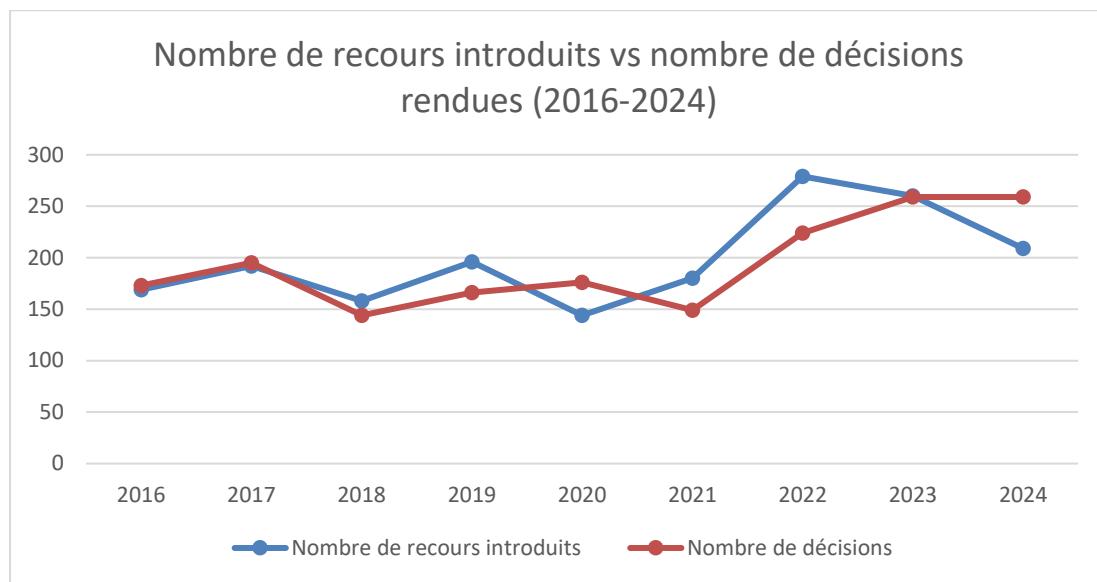
Au total, 259 décisions finales ont été prises (ces chiffres sont stables par rapport à l'année 2023).

Tableau 1. Nombre de recours introduits (2016-2024)



² Dont 11 audiences en néerlandais et 18 en français.

Tableau 2. Nombre de recours introduits vs nombre de décisions rendues (2016-2024)



En ce qui concerne le nombre total de dossiers clôturés en 2024, la répartition est la suivante : 130 décisions ont été prises sur des dossiers soumis en 2024 (dont 78 habilitations, 13 attestations et 39 avis); 115 décisions sur des dossiers soumis en 2023 (dont 53 habilitations, 10 attestations et 50 avis) et, enfin, 14 décisions sur des dossiers de 2022 (dont 10 habilitations, 3 attestations et un avis).

Tableau 3. Autorités de sécurité et autorités de vérification³ concernées (2016-2024)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024	2024	2024
									Habili- tations	Attestations	Avis	TOTAL
ANS	92	129	113	114	91	86	183	188	77	0	0	77
VSSE	0	0	0	0	0	4	2	0	1	2	0	1
SGRS	68	53	32	61	41	84	76	56	24	6	35	65
AFCN	8	7	10	17	7	6	12	11	0	10	0	10
Police fédérale	1	3	3	3	4	0	1	4	0	6	50	56
Police locale	0	0	0	1	1	0	5	1	0	0	0	0
TOTAL	169	192	158	196	144	180	279	260	102	22	85	209

³ Les « autorités de vérification » sont les autorités compétentes pour la délivrance d'attestations et d'avis de sécurité, comme par exemple la Police fédérale et l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

Le graphique ci-dessous visualise la répartition des autorités de sécurité et des autorités de vérification concernées par un recours en 2024.

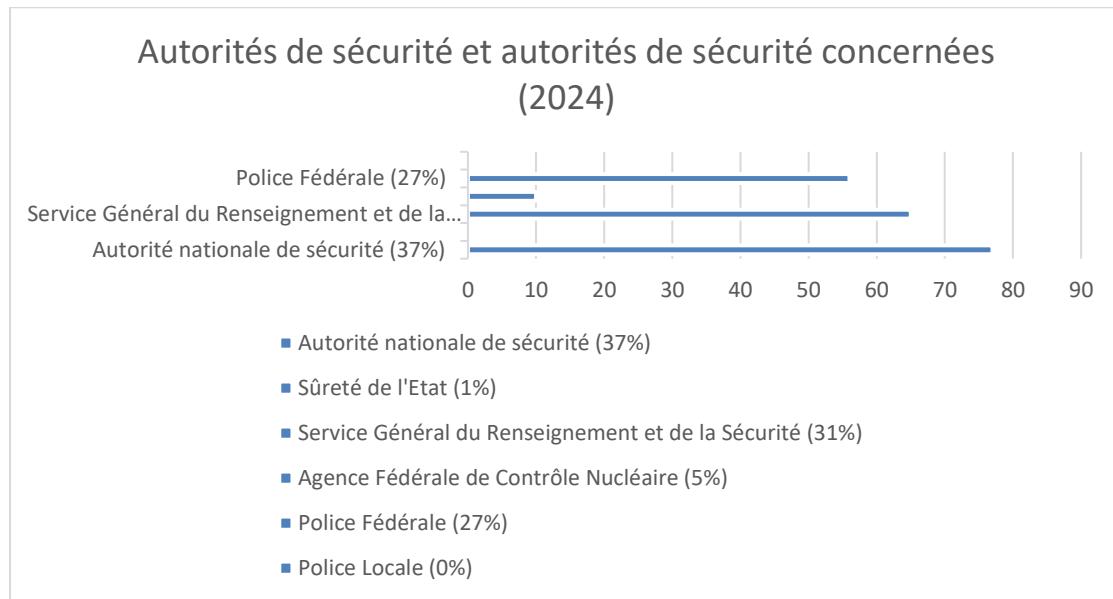


Tableau 4. Nature des décisions contestées

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Habilitations de sécurité (art. 12 et s. L.C&HS)									
Confidentiel	5	1	2	5	0	2	5	4	3
Secret	38	33	31	39	27	50	64	76	79
Très secret	7	6	3	7	5	8	14	25	20
Refus	28	30	26	39	23	37	47	34	48
Retrait	9	7	4	16	8	17	15	7	3
Refus et retrait	0	0	0	0	0	4	3	1	0
Habilitation pour une durée limitée	4	1	1	3	0	1	0	0	0
Habilitation pour un niveau inférieur	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Pas de décision dans les délais	7	2	5	0	0	1	17	63	50
Pas de décision dans les nouveaux délais	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Mise en garde du requérant									0
SOUS-TOTAL HABILITATIONS DE SÉCURITÉ	50	40	36	51	32	60	83	105	102
Attestations de sécurité zone classifiée (art. 22bis, al.1 L.C&HS)									
Refus	1	3	3	1	0	3	2	1	1
Retrait	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pas de décision dans les délais	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Attestations de sécurité lieu ou événement (art. 22bis, al.2 L.C&HS)									
Refus	9	20	15	12	6	2	21	9	12
Retrait	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Pas de décision dans le délai	0	0	0	0	0	1	2	0	0
Attestations de sécurité lieu secteur nucléaire (art. 8bis L.C&HS)									
Refus	7	7	11	17	7	6	12	11	8
Retrait	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Pas de décision dans le délai	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Avis de sécurité (art. 22quinquies L.C&HS)									
Avis négatif	101	122	92	115	99	108	157	127	85
Pas d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Révocation d'avis positif	0	0	0	0	0	0	0	7	0
SOUS-TOTAL ATTESTATIONS ET AVIS	119	152	122	145	112	120	196	155	107
TOTAL DÉCISIONS CONTESTÉES	169	192	158	196	144	180	279	260	209

Tableau 5. Langue du requérant

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Français	99	115	83	101	83	86	201 ⁴	159	133
Néerlandais	70	77	75	95	61	94	123 ⁵	101	76
Allemand	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tableau 6. Actes du greffe

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Demande du dossier complet (1)	167	191	154	191	141	180	279	260	209
Demande d'informations complémentaires (2)	23	36	12	39	41	45	76	42	21
Rappels adressés aux autorités de sécurité et de vérification (3)						*6	70	37	56

- (1) L'Organe de recours peut demander l'intégralité du dossier aux autorités de sécurité et de vérification. Comme ce dossier contient davantage de données que le rapport d'enquête seul, cette requête est systématiquement effectuée par le greffe.
- (2) L'Organe de recours peut également demander tout complément d'informations qu'il juge nécessaire pendant la procédure. Dans la pratique, le greffe se charge de demander aux autorités de compléter les dossiers.
- (3) L'art. 6 de l'AR Org.recours prévoit les délais pour la communication des dossiers par les autorités de sécurité et de vérification. Ces délais prennent cours lorsque le greffier transmet une copie du recours à l'autorité de sécurité ou de vérification concernée. Ils varient selon la nature de l'acte attaqué. Ainsi, l'autorité de sécurité ou de vérification doit communiquer son dossier dans les 15 jours en ce qui concerne les habilitations de sécurité, dans les 5 jours en matière d'attestations de sécurité et dans les 10 jours si le recours porte sur un avis de sécurité. Lorsque ces délais ne sont pas respectés, le greffe prend les contacts nécessaires. Ces données ont été comptabilisées à partir de 2019.

⁴ 181 dossiers francophones en 2022 et 20 dossiers francophones des années antérieures mais traités en 2022.

⁵ 98 dossiers néerlandophones en 2022 et 25 dossiers néerlandophones des années antérieures mais traités en 2022.

⁶ Jusqu'en 2021, aucune distinction n'était faite entre 'les demandes d'informations complémentaires' et 'les rappels adressés aux autorités de sécurité'.

Tableau 7. Actes juridictionnels interlocutoires pris par l'Organe de recours

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Audition d'un membre d'une autorité (1)	10	0	1	6	1	4	12	3	4
Décision du président (2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Soustraction (partielle) d'informations du dossier par l'Organe de recours (3)	54	80	72	77	50	77	118	73	88
Décisions avant dire droit (4)	/	/	/	9	9	19	28	9	9

- (1) L'Organe de recours peut décider d'entendre les membres des services de renseignement et de police ou des autorités de sécurité ou de vérification qui ont participé à l'enquête ou à la vérification de sécurité.
- (2) Le président de l'Organe de recours peut décider de permettre au membre du service de renseignement de garder secrètes certaines données pendant son audition.
- (3) Si le service de renseignement ou de police concerné le demande, l'Organe de recours peut décider que certaines informations soient retirées (partiellement) du dossier communiqué au requérant (art. 5§3).
- (4) Il peut s'agir par exemple de demander après l'audience un complément d'informations à propos de la situation d'un dossier judiciaire ou d'ordonner la comparution en vue d'audition des services qui ont procédé à l'enquête ou la vérification de sécurité. Ces données sont comptabilisées à partir de 2019.

Tableau 8. Nature des décisions de l'Organe de recours (rendues en 2024)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Habilitations de sécurité (art. 12 et s. L.C&HS)									
Recours irrecevable	0	3	0	1	1	0	2	3	10
Recours sans objet	7	0	4	3	3	3	5	1	5
Recours non fondé	18	13	12	12	16	11	20	15	19
Recours fondé (avec octroi partiel ou complet)	24	24	12	25	14	17	31	28	36
Devoir d'enquête complémentaire par l'autorité	2	0	1	1	2	1	1	4	8
Délai supplémentaire pour l'autorité	2	1	1	0	3	0	3	0	7
Donne acte de retrait de recours	0	0	3	2	2	11	2	42	56
Attestations de sécurité documents classifiés (art. 22bis, al.1 L.C&HS)									
Recours irrecevable	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Recours sans objet	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Recours non fondé	1	0	1	1	0	2	0	1	1
Recours fondé (avec octroi)	1	1	0	3	0	2	1	0	0
Donne acte de retrait de recours	-	-	-	1	0	0	0	0	0
Sans intérêt à agir								1	0
Attestations de sécurité pour lieux ou événements (art. 22bis, al.2 L.C&HS)									
Recours irrecevable	0	1	2	4	2	0	4	2	3
Recours sans objet	0	1	0	0	0	0	1	0	2
Recours non fondé	2	12	2	4	4	1	6	4	3
Recours fondé (avec octroi)	4	7	3	4	1	0	9	0	7
Donne acte de retrait de recours	0	1	2	0	0	0	2	1	0
Ordonnance avant dire droit enquête obligatoire								1	0
Attestations de sécurité pour le secteur nucléaire (art. 8bis §2 L.C&HS)									
Recours irrecevable	1	1	0	1	0	0	0	1	0
Recours sans objet	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Recours non fondé	0	1	1	5	2	2	6	6	2
Recours fondé (avec octroi)	7	5	6	7	4	6	5	0	7
Donne acte de retrait de recours	-	-	2	0	0	0	0	0	1
Avis de sécurité (art. 22quinquies L.C&HS)									
Organe de recours non compétent	0	20 ⁷	12	0	0	0	0	1	0
Recours irrecevable	15	10	3	7	8	3	18	10	9
Recours sans objet	0	1	3	1	6	4	11	4	2
Confirmation de l'avis négatif	42	49	46	40	51	47	59	55	33
Réformation en avis positif	46	41	27	43	52	34	37	61	34
Sans intérêt à agir								4	5
Donne acte de retrait de recours	0	1	0	1	5	5	4	13	7
Recours contre des actes normatifs d'une autorité administrative (art. 12 L. Org.recours)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	173	195	144	166	176	149	228	259	259

⁷ Il s'agissait en l'espèce de recours introduits contre des avis de sécurité (négatifs) rendus par l'Autorité nationale de sécurité concernant le personnel de sous-traitants actifs pour les institutions européennes. L'Organe de recours avait décidé que les avis formulés par l'Autorité nationale de sécurité n'avaient pas de base juridique. En conséquence, l'Organe de recours s'était déclaré sans compétence pour statuer sur le bien-fondé ou non des avis de sécurité rendus par l'Autorité nationale de sécurité.

III. LE FONCTIONNEMENT INTERNE

Le greffe de l'Organe de recours est accessible par téléphone (02/286 29 11), tous les jours de 8h30 à 12h ainsi que le mercredi de 13h30 à 16h.

Le justiciable ou son conseil peuvent également communiquer et/ou transmettre tous les documents, au greffe, via l'adresse mail info@organederecours.be.

Le site internet de l'Organe de recours (www.organederecours.be) permet d'obtenir une série d'informations pratiques.⁸

Le dossier peut être consulté avant l'audience. Préalablement à la consultation du dossier, le requérant et/ou son(ses) conseil(s) sont invités à prendre contact avec le greffe pour confirmer l'heure de visite au 48/5, Rue de Louvain à 1000 Bruxelles. Au minimum cinq jours avant l'audience, le requérant et, le cas échéant, son (ses) avocat(s) sont invités à consulter le dossier d'enquête ou de vérification. Des mesures de sécurité particulières sont prises car les audiences se déroulent dans les bureaux du Comité permanent R.

En pratique, la procédure est lourde et complexe. Il s'agit en effet d'une matière où il est nécessaire de conserver un équilibre entre la préservation de l'intérêt de l'Etat et les droits individuels de citoyens, dont les droits de la défense. Comme déjà mentionné, le Comité permanent R met à disposition de l'Organe de recours son personnel, ses moyens et son infrastructure. Dans le cadre de l'élaboration et de l'attribution de son budget 2024, le Comité permanent R a obtenu le dégel d'un montant financier en vue de favoriser la "digitalisation" de ses principaux processus, dont le fonctionnement du greffe de l'Organe de recours. Dans ce contexte, un important travail de rédaction de procédures et d'harmonisation des modèles de documents a été réalisé. Un groupe de travail doit être constitué avant de confier les développements informatiques à un intervenant spécialisé. Le défi est de taille puisqu'il s'agit de digitaliser le fonctionnement du greffe d'un tribunal administratif. En sus d'un budget approprié, ceci nécessite(ra) une révision de la réglementation. Dans un contexte où de nouveaux secteurs (l'on citera par exemple HR Rail et les installations portuaires) s'ajoutent aux processus de vérifications de sécurité existants, ces développements informatiques sont d'une importance capitale pour maintenir une affectation équilibrée des capacités du Comité permanent R au regard de l'ensemble de ses missions.

⁸ Le site internet de l'Organe de recours a été remarquablement plus (+40%) consulté (7.497 visiteurs) en 2024. La grande majorité d'entre eux étaient des visiteurs belges (63 %), suivis par les parties intéressées des États-Unis (11 %), de la France (6 %), des Pays-Bas (5%) et puis de la Finlande, de l'Irlande, de l'Allemagne et de la Chine.