

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

n° 265.481 du 20 janvier 2026

A. 246.401/VIII-13.196

En cause : **J. S.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Carine FLAMEND, avocat,
 Leuvensesteenweg 510 bte 32
 1930 Zaventem,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Défense.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 novembre 2025, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel n° 98231 du 15 septembre 2025 par laquelle monsieur le ministre de la Défense a décidé de [la] retirer [...] définitivement de son emploi et de [la] placer en congé définitif » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 19 novembre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 16 janvier 2026.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Carine Flamend, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Ines Abidli, sous-lieutenant, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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 requérant est entré à l'armée le 5 octobre 1992, où il a atteint le grade de premier caporal-chef.

2. Par un arrêté ministériel du 1^{er} mars 2012, le requérant est retiré temporairement de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de 30 jours, à la suite de punitions répétées et d'un jugement du tribunal de première instance de Marche-en-Famenne du 11 mars 2011 le condamnant pour outrage à des inspecteurs de police.

3. Par un arrêté ministériel du 25 avril 2016, le requérant est à nouveau retiré temporairement de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de 30 jours, à la suite de nouvelles punitions disciplinaires répétées.

4. Le 23 novembre 2023, le requérant est condamné par le tribunal de police de Namur, division Dinant, pour avoir causé un accident de la route ayant entraîné des blessures involontaires sous l'influence de l'alcool. Ce jugement fait notamment état de douze antécédents judiciaires à son casier, dont sept condamnations pour de l'alcool au volant. Tous ces antécédents sont antérieurs à 2013 à l'exception d'une condamnation pour excès de vitesse en 2022.

Le 28 novembre 2023, ce jugement est communiqué par le parquet à la partie adverse.

5. Le 19 janvier 2024, le chef de corps informe le requérant de son intention de proposer à la ministre de la Défense de prononcer à son encontre une

mesure statutaire à caractère disciplinaire, et le convoque à une audition fixée au 12 février 2024.

À la suite de cette audition, la partie adverse contacte le parquet afin d'obtenir l'ensemble des différents jugements mettant en cause le requérant. Elle réceptionne ceux-ci progressivement entre le 22 février et le 7 juin 2024.

6. Le 3 juillet 2024, la ministre de la Défense adresse un courrier au chef de corps du requérant pour l'informer de son intention de le faire comparaître devant un conseil d'enquête et de la possibilité pour le requérant d'introduire un mémoire en défense.

Le requérant prend connaissance de ce courrier le 15 juillet 2024, et introduit son mémoire le 26 juillet 2024.

Le 27 août 2024, la ministre de la Défense décide que les faits reprochés au requérant doivent être examinés « par un conseil d'enquête afin de déterminer si l'intéressé peut conserver la qualité de militaire ».

7. Le 7 janvier 2025, le requérant est informé de sa comparution devant un conseil d'enquête. Le 16 janvier 2025, il confirme la réception d'une copie du dossier disciplinaire, essentiellement constitué des deux mesures disciplinaires antérieures et de l'ensemble des jugements évoqués précédemment. Le 22 janvier 2025, il est informé que la date de son audition est fixée au 20 février 2025.

L'audition a lieu à cette date et un procès-verbal en est dressé.

8. Le 12 mars 2025, le conseil d'enquête rend son avis. Ses cinq membres considèrent que les faits sont établis, qu'ils sont graves et incompatibles avec l'état de volontaire. Tous estiment qu'il n'existe pas de circonstances atténuantes et que des circonstances aggravantes doivent être retenues. Un membre recommande le retrait définitif d'emploi, tandis que les quatre autres préconisent un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire pour une durée de 90 jours.

9. Le 16 juin 2025, le tribunal de première instance (chambre correctionnelle) de Namur, division Dinant, statuant en degré d'appel du jugement rendu le 23 novembre 2023 par le tribunal de police de Namur, division Dinant, confirme la condamnation. Ce jugement est réceptionné par la partie adverse le 18 juin 2025.

10. Le 2 juillet 2025, le ministre de la Défense communique au requérant son intention de procéder à un retrait définitif d'emploi par mesure disciplinaire, tout en lui laissant la possibilité d'introduire un dernier mémoire.

Le 22 juillet 2025, le requérant introduit son mémoire.

Le 15 septembre 2025, le ministre de la Défense adopte l'arrêté ministériel n° 98231 'relatif à un retrait définitif d'emploi par mesure disciplinaire d'un volontaire de carrière' et place le requérant en congé définitif.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant justifie essentiellement l'urgence en se référant à la jurisprudence constante selon laquelle la perte totale de la rémunération d'un agent en raison de la démission d'office suffit à présumer l'urgence, présomption qu'il appartient à la partie adverse de renverser. Il précise le détail des frais qui lui incombent.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse conteste l'urgence à agir.

Elle s'appuie tout d'abord sur la lenteur à agir du requérant, qui a pris près de deux mois pour introduire sa requête, contrairement à la diligence requise, selon elle, pour éviter que le préjudice irréversible ne se réalise.

Elle soutient ensuite que le requérant a créé lui-même le préjudice qu'il invoque, que ses charges pourraient être au moins partiellement réduites (par exemple par la revente du véhicule) et que le bail produit est postérieur à l'acte attaqué.

Elle invoque encore une balance des intérêts défavorable à la suspension, vu la déchéance du requérant du droit de conduire tout véhicule pendant cinq ans, ce qui couvre en pratique la fin de sa carrière. Dès lors, même en cas de suspension, il ne pourrait plus conduire de véhicule militaire, alors que sa fonction était celle de chauffeur. Suspendre l'acte attaqué obligerait l'administration à rémunérer un militaire incapable d'exécuter son travail, ce qui serait, selon elle, manifestement disproportionné.

Elle conteste enfin l'application de la jurisprudence constante du Conseil d'État en l'espèce, parce que le requérant peut exercer une activité rémunérée en dehors de la Défense, son âge n'étant pas un obstacle sérieux et son absence d'expérience civile ne constituant pas un empêchement insurmontable. Une activité même modeste lui permettrait de couvrir ses charges. Enfin, le préjudice n'est pas irréparable : en cas d'annulation ultérieure de la décision, il pourrait obtenir une réparation par rétroactivité ou indemnisation.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation.

En principe, et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de rémunération d'un agent en raison de la démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile, situation qui permet de justifier l'urgence requise pour pouvoir demander, en référé ordinaire, la suspension de cette mesure de démission d'office. Il n'est pas requis du requérant qu'il fasse la démonstration que cette mesure le met dans une situation d'indigence, ni même qu'il ne bénéficie pas d'allocations de chômage, pour justifier de l'urgence à agir dans le cadre du recours en référé ordinaire. Ce n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui

lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite pour ce motif.

Il n'appartient donc pas à la partie requérante, en suspension ordinaire, de démontrer que les dépenses normales de son standard de vie ne pourraient pas être rencontrées compte tenu des revenus financiers du ménage mais il revient, le cas échéant, à la partie adverse d'apporter des éléments tendant à établir que la perte totale de la rémunération de la partie requérante ne porte pas atteinte à son standard de vie et n'est pas de nature à la placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile. La seule perception d'allocations de chômage ne constitue pas un tel élément lorsque la rémunération perdue est substantiellement plus élevée que le montant de ces allocations.

En l'espèce, le requérant expose, sans être contredit, que les revenus de l'activité dont le prive l'acte attaqué constituaient ses seuls revenus professionnels. Le délai mis par le requérant pour agir, la critique des charges du requérant ou la possibilité pour celui-ci d'exercer d'autres activités rémunérées ne sont pas de nature à contredire l'immédiateté et la gravité des inconvénients subis par le requérant.

Par ailleurs, la balance des intérêts invoquée est étrangère à la question de l'urgence, mais sera examinée ci-après.

L'urgence est établie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général du délai raisonnable.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

Le requérant estime tout d'abord que le délai raisonnable a été dépassé durant la période comprise entre la prise de connaissance par la partie adverse des faits

reprochés et le début de la procédure disciplinaire. Il soutient en effet que, à l'exception des deux jugements rendus en 2022 et 2023 en matière d'infractions routières, la majorité des faits qui lui sont reprochés sont particulièrement anciens, dès lors qu'ils sont survenus entre 1998 et 2016.

Il soutient ensuite que le délai raisonnable a été dépassé à plusieurs reprises dans le traitement de la procédure disciplinaire, notamment entre la note d'intention de la ministre de la Défense du 3 juillet 2024 et la comparution devant le conseil d'enquête le 20 février 2025 (233 jours selon lui), et entre l'avis du conseil d'enquête du 12 mars 2025 et la note d'intention du ministre de la Défense du 2 juillet 2025 (133 jours selon lui). Il s'ensuit en outre que, globalement, entre la prise de connaissance du jugement du tribunal de police à l'origine de la procédure, le 28 novembre 2023, et l'acte attaqué du 15 septembre 2025, se sont écoulés 658 jours pour une procédure qui n'avait rien d'exceptionnel.

VI.1.2. La note d'observations

Conformément à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la note d'observations résume les arguments de la partie adverse dans les termes suivants :

« Concernant le principe du délai raisonnable soulevé dans le premier moyen, la partie adverse explique que les délais écoulés avant l'entame de la procédure disciplinaire sont extrêmement courts et que les délais de la procédure disciplinaire en elle-même s'expliquent tous par la complexité du dossier (condamnations multiples, antécédents disciplinaires) et par des démarches indispensables, garantissant notamment les droits de la défense du requérant.

La partie adverse souligne qu'elle a agi avec diligence, en multipliant les démarches pour obtenir les jugements manquants, finalement reçus dans leur totalité en juin 2024. Elle démontre que chaque étape de la procédure (audition, transmission des dossiers, validation hiérarchique, composition du conseil d'enquête) a été justifiée et nécessaire. Elle insiste également sur le fait que les absences de communication envers le requérant ne peuvent être assimilées à des absences d'activité de sa part ».

Elle précise dans ses développements que les délais intermédiaires de la procédure disciplinaire s'expliquent aussi par la charge de travail élevée (37 dossiers impliquaient la constitution d'un conseil d'enquête durant la période concernée), les contraintes institutionnelles (élections, changement de ministre) et le fait que certains autres dossiers étaient prioritaires car ils étaient jugés plus graves que d'autres (tant eu égard aux faits reprochés qu'eu égard à la sanction préconisée par le conseil d'enquête). Elle souligne que la durée globale de dix-huit mois demeure conforme à

la moyenne des dossiers similaires et ne saurait priver l'autorité de son pouvoir disciplinaire.

En conclusion, elle estime que le principe général du délai raisonnable n'a pas été méconnu et que le premier moyen n'est donc pas sérieux.

VI.2. *Appréciation*

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

Sur la question du respect du délai raisonnable, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant que le long délai de la procédure invoqué par [le requérant] doit également être remis en cause ; que le 28 novembre 2023, la direction générale *human resources* a réceptionné [...] le jugement précité du 23 novembre 2023 ; que la direction générale *human resources* a constaté la présence de nombreux antécédents dans le chef du [requérant] ; que la direction générale *human resources* a régulièrement pris contact avec les parquets compétents afin d'obtenir copie de l'ensemble du dossier judiciaire, afin de respecter le principe de bonne administration qu'est le principe de minutie ; que ces éléments ont été transmis à l'unité du [requérant] le 16 janvier 2024 et que la procédure a ensuite suivi son cours dans un délai raisonnable, eu égard notamment à la complexité de constituer et rassembler un conseil d'enquête, tout en respectant les droits de la défense du [requérant] ».

Cette motivation ne justifie cependant en rien le délai de plus de cinq mois pris par la partie adverse depuis le dépôt d'un mémoire le 26 juillet 2024 pour

annoncer au requérant sa convocation devant un conseil d'enquête le 7 janvier 2025, et de plus de six mois pour sa comparution effective le 20 février 2025. Il ressort au contraire des arguments invoqués par la partie adverse qu'elle est seule responsable du fait que le conseil d'enquête n'a pu être composé dans un délai raisonnable et qu'elle a elle-même considéré que le dossier du requérant n'était pas prioritaire, tant eu égard à la moindre gravité des faits reprochés qu'eu égard à la proposition de sanction moins grave proposée par quatre des cinq membres du conseil d'enquête.

L'acte attaqué est en outre essentiellement fondé sur la décision judiciaire de 2023 et sur les antécédents judiciaires et disciplinaires du requérant au titre de circonstances aggravantes. L'affaire ne peut donc pas être considérée, *prima facie*, comme particulièrement complexe. S'il est exact que la partie adverse a dû attendre un peu moins de quatre mois pour pouvoir constituer un dossier complet de ces antécédents et donc pour instruire l'affaire, elle n'établit pas pour autant la nécessité de cette instruction, et il n'en demeure pas moins qu'un délai global de près de vingt mois entre l'ouverture de la procédure disciplinaire le 19 janvier 2024 et l'adoption de la sanction disciplinaire le 15 septembre 2025 est manifestement contraire au respect du principe du délai raisonnable.

Le moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VII. Balance des intérêts

Pour rappel, la partie adverse invoque au titre de l'urgence une mise en balance des intérêts de la suspension par rapport à ses difficultés à maintenir le requérant en service.

L'article 17, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées dispose comme suit :

« À la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ».

La possibilité d'une balance des intérêts instituée par cette disposition ne peut conduire à rejeter une demande de suspension que dans des cas exceptionnels, lorsque les conséquences négatives de la suspension pourraient l'emporter de manière

manifestement disproportionnée sur ses avantages.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, la partie adverse n'établissant ni que le requérant exerçait exclusivement une fonction de chauffeur, ni l'impossibilité de l'affecter à d'autres fonctions.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel n° 98231 du 15 septembre 2025 'relatif à un retrait définitif d'emploi par mesure disciplinaire d'un volontaire de carrière' et plaçant J. S. en congé définitif est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 janvier 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Pierre-Olivier de Broux