

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

n° 265.588 du 27 janvier 2026

A. 241.300/VIII-12.471

En cause : T. L.,
 ayant élu domicile chez
 M^e Vincent De WOLF, avocat,
 avenue de la Toison d'Or 68 bte 9
 1060 Bruxelles,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - La décision de Madame la Ministre de la Défense, de date inconnue, de ne pas [lui] accorder [...] de l'avancement, suite à la procédure lancée à l'occasion de la note du 19 janvier 2023 intitulée "23-50000533 – Circulaire comités d'avancement des officiers supérieurs de carrière 2023" et de juger sa candidature et son aptitude au grade de major comme non-recommandable ;

[...]
- Le classement des candidats, de date inconnue, pour le grade de Major pour la filière de métiers "officiers 3" (en force terrestre), établi à la suite de cette procédure ;

[...]
- Toute décision de nomination à ce grade qui serait intervenue suite à ce classement ;

[...]
- Pour autant que de besoin, l'avis final du comité d'avancement des officiers supérieurs de carrière 2023, de date inconnue, de ne pas proposer [sa] candidature [...] comme recommandable.

[...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 janvier 2026 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Alexandre Paternostre, *loco* M^e Vincent De Wolf, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{me} Valérie Schuermans, lieutenant-colonel, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus 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. Au moment de l'introduction du recours, la requérante porte le grade de capitaine-commandant.

En vue des comités d'avancement 2023, elle introduit le 31 janvier 2023 son dossier de candidature au grade de major (groupe 3 de la force terrestre, filières de métiers « techniques des systèmes de communication et d'information », « collecte de l'information » et « génie civil et militaire »).

2. À la suite du comité d'avancement pour les officiers supérieurs de carrière du 23 novembre 2023, la requérante figure sur la liste des candidats non retenus. Selon la partie adverse, cette liste ainsi que celle des candidats retenus sont publiées le lendemain sur son intranet.

Ce classement constitue le deuxième acte attaqué

3. Le 28 novembre 2023, la requérante est informée que le comité d'avancement a proposé sa candidature au grade supérieur « comme non recommandable » parce qu'elle a perdu son habilitation de sécurité en date du 29 Nov 22. L'intéressée a introduit un recours auprès de l'Organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, de certificats de sécurité et d'avis de sécurité contre la décision de retrait mais à sa propre demande, ce recours est actuellement suspendu et la décision initiale est toujours d'application. Étant donné que l'intéressée représente potentiellement une menace interne pour la sécurité des installations et des équipements militaires, pour l'exécution des missions de la Défense et pour la sécurité des employés, il est proposé de considérer la candidature [de la requérante] comme non recommandable ».

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

4. Les nominations des candidats retenus interviennent le 21 décembre 2023 et sont publiées au *Moniteur belge* du 24 janvier 2024.

Ces nominations constituent le troisième acte attaqué.

Le premier acte attaqué vise la décision de la partie adverse de ne pas accorder à la requérante « de l'avancement [à la] suite [de] la procédure [...] d'avancement des officiers supérieurs de carrière 2023 ».

5. Les comités d'avancement 2024 pour officiers supérieurs sont organisés le 12 novembre 2024.

La requérante est proposée favorablement à une nomination au grade de major et elle est nommée dans ce grade au sein de la filière de métiers « génie civil et militaire » par un arrêté royal n° 5397 du 16 décembre 2024, produisant ses effets le 26 décembre 2024, publié au *Moniteur belge* du 24 février 2025.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réplique

En substance, la requérante invoque la théorie de l'opération administrative complexe ponctuée par le premier acte attaqué pour justifier la recevabilité du recours en son deuxième objet.

IV.1.2. Les courriers de la partie adverse du 24 décembre 2024 et de la requérante du 30 janvier 2025 et la mesure d'instruction du 12 février 2025

La partie adverse indique que « lors des comités d'avancement organisés par la partie adverse le 12 novembre 2024, la requérante a notamment été proposée favorablement à l'avancement. Aussi, par arrêté royal n°5397 du 16 décembre 2024, la requérante sera nommée dans le grade de major au sein de la filière de métiers "génie civil et militaire" le 26 décembre 2024. La recevabilité d'un recours touchant à l'ordre public, et l'intérêt de la partie requérante se devant d'être actuel, la partie adverse soulève que par sa nomination au grade de major, la partie requérante ne dispose plus de l'intérêt nécessaire ». La requérante conteste cette exception par un courrier ultérieur.

À la suite de ces courriers, l'auditeur rapporteur sollicite des parties un mémoire complémentaire que la partie adverse et la partie requérante déposent respectivement les 20 mars et 15 mai 2025.

IV.1.3. Le mémoire en réplique complémentaire

La requérante expose ce qui suit :

« [Elle] a, depuis l'introduction de la procédure, été informée que le comité d'avancement avait recommandé sa candidature au grade de major.

Suite à une citation en référé introduite auprès du Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles siégeant comme en référé, [elle] a obtenu qu'injonction soit faite à l'État belge [de lui] octroyer l'habilitation de sécurité [...], comme en témoigne la pièce n°13 [de son] dossier.

En effet, [elle] en était privée pour des motifs non pertinents, illégaux et en contradiction avec la décision rendue par l'Organe de recours en matière d'habilitation de sécurité.

À noter que la décision de retrait d'habilitation du 4 mars 2022 a disparu de l'ordonnancement juridique : la requérante est donc réputée avoir toujours été titulaire de l'habilitation de sécurité.

Une nouvelle procédure de sélection à l'avancement ayant été lancée depuis l'introduction du recours de la requérante, l'État belge ne pouvait plus juger la candidature de la requérante comme non-recommandable, comme l'avait fait le comité d'avancement en décembre 2023.

Il y a toutefois lieu d'indiquer que la requérante conserve cependant intérêt au recours introduit pour plusieurs motifs. Relevons que la nomination de la requérante n'a, sauf erreur, à ce stade, pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Premièrement, la requérante, bien qu'elle accède à un nouveau grade, ne s'est vu proposer aucun poste en adéquation avec le nouveau grade et est demeurée au même poste, au contraire des autres candidats lauréats.

[Le] Conseil [d'État] a déjà estimé que "Lorsqu'un cadre du personnel est partiellement rempli et que l'autorité limite les promotions à un nombre de postes inférieur au nombre de postes encore à pourvoir, un agent qui n'a pas été promu en dépit de sa réussite à l'examen de promotion, conserve un intérêt à obtenir l'annulation de la décision de ne pas le promouvoir dès lors que des postes restent encore à pourvoir et ce, même si, lors de l'introduction de son recours au Conseil d'État, il n'a pas visé immédiatement la décision de nommer les autres candidats".

Elle a par ailleurs été privée de la rémunération liée au grade de major pendant un an. Elle aurait dû bénéficier d'une échelle de traitement supérieure. En effet, dès lors que le comité d'avancement a jugé la candidature de la requérante comme recommandable, le 12 novembre 2024, lorsqu'elle a obtenu son habilitation de sécurité, alors que son dossier d'avancement n'avait en rien été modifié, il est démontré que ce n'est qu'en raison du retrait de son habilitation de sécurité que le comité d'avancement n'avait pas retenu la candidature de la requérante en décembre 2023.

Sans cette attitude, non requise par les textes visés dans la requête en annulation, la requérante aurait sans l'ombre d'un doute accédé au grade de major dès le mois de janvier 2024 et aurait bénéficié de la rémunération adéquate.

L'annulation de l'acte attaqué contraindra l'État belge à reprendre une nouvelle décision de manière rétroactive à l'égard de la requérante.

Dès lors qu'il ne peut plus être contesté que la requérante doit être traitée comme si elle n'avait jamais cessé d'être titulaire d'une habilitation de sécurité, il est certain que la requérante serait cette fois-ci jugée recommandable par le comité d'avancement, dans le cadre de la première procédure d'avancement.

Cela impliquerait que l'État belge procède à la reconstruction rétroactive de la carrière pécuniaire et administrative de la requérante. Cela lui permettrait également de recouvrir [*sic*] l'ancienneté à laquelle elle aurait dû avoir droit en qualité de major.

La requérante a donc bien un intérêt certain, né et actuel à l'annulation. Ayant été jugée non-recommandable lors de la première évaluation du comité d'avancement, la requérante a aussi été privée de concourir à l'avancement pour le grade de lieutenant-colonel, bien qu'elle ait postulé pour suivre le cours d'administrateur militaire en 2023.

Enfin, il convient de rappeler que la requérante dispose d'un avantage moral important à l'annulation.

En effet, malgré ses excellents états de service et les louanges de ses supérieurs hiérarchiques, la requérante a été injustement écartée de la procédure

d'avancement lancée le 19 janvier 2023 au seul motif qu'elle ne disposait pas d'une habilitation de sécurité, ce qui ne constituait nullement une condition requise, telle que démontré dans les écrits de procédure. Cette attitude s'inscrivait dans un schéma qui tendait à restreindre les fonctions de la requérante et à porter atteinte à sa réputation professionnelle, suite aux multiples tentatives du Colonel [D.] de mettre en cause l'intégrité et la loyauté de la requérante (tel que cela a été relevé par l'Organe de recours). Il est important pour la requérante de restaurer son honneur et sa réputation quant au fait qu'elle remplissait bien les conditions requises pour que sa candidature puisse être recommandée également en 2023.

Cette situation a été particulièrement difficile à vivre pour la requérante, ce qui a engendré une souffrance morale importante. Cela a affecté son image professionnelle, ses performances et son bien-être.

Il a en effet été particulièrement difficile pour elle de travailler dans un contexte qui mettait en lumière des tensions inutiles liées à son habilitation de sécurité et qui tendait à faire croire qu'elle n'aurait pas été digne d'avancer dans sa carrière au sein de la Défense.

Seul un arrêt d'annulation confirmant qu'il ne convenait pas d'écarter la requérante de la procédure d'avancement pour ce simple motif permettra de réparer adéquatement le dommage moral subi par la requérante.

Rappelons que [le] Conseil [d'État] a déjà estimé que "Le fait que l'avis et la recommandation d'un comité ne soient pas contraignants n'empêche pas qu'un avis et une recommandation réguliers doivent être émis, sur la base desquels le ministre doit décider des candidats qu'il présente à la nomination".

L'avis du comité d'avancement formulé en 2023 à l'égard de la requérante est manifestement irrégulier, ce qui a jeté l'opprobre sur cette dernière vis-à-vis de ses collègues. Les pièces n^{os} 13 à 19 déposées [au] dossier de la requérante permettent de mettre en évidence le climat de tension qui avait été installé autour de la requérante, l'État belge allant même jusqu'à tenter de contourner la décision de l'Organe de recours, pourtant exécutoire et non susceptible de recours ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle « se réfère à sa requête en annulation ainsi que ses mémoires en réplique » et estime qu'elle ne peut être considérée comme défaillante dans l'hypothèse d'une perte d'intérêt dès lors qu'elle « a finalement atteint le grade de major après avoir retrouvé son habilitation de sécurité suite aux procédures introduites devant l'organe de recours en matière d'habilitations de sécurité » de sorte qu'elle « ne saurait être condamnée au paiement des dépens et de l'indemnité de procédure ».

IV.2. Appréciation

La recevabilité du recours en annulation relevant de l'ordre public, elle doit être examinée d'office.

Pour être en présence d'une opération complexe, il faut que la décision finale qui clôt une procédure ne puisse juridiquement exister sans une ou plusieurs

décisions préalables et intermédiaires qui ne constituent que des maillons de cette opération et dont les effets sont limités à celle-ci. Dans le cadre d'une telle opération, les actes antérieurs à la ou aux décisions finales peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par les personnes à qui ils font définitivement grief dans la mesure où ils ont pour effet de les exclure de la procédure que clôt la décision finale et revêtent ainsi un caractère interlocutoire. Ils doivent dans ce cas être contestés dans le respect du délai de recours. La persistance de l'intérêt au recours est toutefois en principe soumise à la condition que la ou les décisions finales fassent également l'objet d'un recours recevable devant le Conseil d'État. La personne qui introduit un recours recevable contre les décisions finales peut soulever à l'encontre de celles-ci toute illégalité qui a été commise à tout moment de cette opération administrative complexe qui a eu ou est supposée avoir eu une influence déterminante sur la décision finale. À cet égard, il est sans importance que le maillon jugé irrégulier aurait pu lui-même être attaqué ou non de manière recevable par un recours en annulation et que le délai dans lequel ce recours pouvait être introduit utilement soit entre-temps écoulé ou non.

En l'espèce, la requête vise en son premier objet la décision implicite de refus de la désigner à l'issue de la procédure d'avancement des officiers supérieurs de carrière 2023, qui clôt cette dernière à la suite des trois autres actes attaqués. La requérante ne conteste nullement que, comme le relève l'auditeur rapporteur, elle n'invoque aucun droit à être promue au terme de cette procédure.

Il est de jurisprudence constante que, sauf circonstances particulières, un recours est irrecevable lorsqu'il est dirigé contre une décision implicite de ne pas nommer, désigner ou promouvoir une partie requérante, à moins qu'une disposition légale ou réglementaire ne crée à son profit un droit ou une priorité à la nomination, à la désignation ou à la promotion.

Le recours est irrecevable en son premier objet et, partant, en ses deuxième, troisième et quatrième objets.

V. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que soit maintenue la confidentialité de la « pièce confidentielle 1 ».

Toutefois, dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de confidentialité est devenue sans objet.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de confidentialité.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 24 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 janvier 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin