

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.564 du 7 septembre 2026

A. 243.281/VIII-12.718

En cause : M.L.,
ayant élu domicile chez
M^e Pascal MALUMGRE, avocat,
Lichtveld 38/001
3980 Tessenderlo,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du DG HR du 13.08.24 concernant la résiliation d'office de l'engagement d'un candidat volontaire à durée limitée (Sdt CVBL M.L.) ».

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 15 juin 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 septembre 2026.

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

M^e Pascal Malumgre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Ines Abidli, sous-lieutenant, comparaissant 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. Le requérant entre une première fois à la Défense le 1^{er} octobre 2018 en tant que candidat volontaire pour une durée limitée. Il est d'abord affecté au centre d'entraînement de Commandos avant d'être muté au 2^e bataillon de Commandos.

2. Le 9 janvier 2019, lors d'un contrôle de stupéfiants par le service de Police judiciaire en milieu militaire, il est contrôlé positif à la méta-amphétamine. Le même jour, le dossier afférent à ce constat est communiqué au Procureur du Roi de Liège.

3. Le 23 octobre 2019, il est entendu par le chef de corps du 2^e bataillon de Commandos à propos de ces faits et, le 29 octobre 2020, au terme de la procédure disciplinaire, son engagement est résilié d'office pour comportement indigne compte tenu de la « tolérance zéro [...] [qui] consiste à ne pas octroyer de seconde chance en cas de consommation de drogue dure ».

Cette sanction n'a pas été contestée par le requérant et est, partant, devenue définitive.

4. Le 18 septembre 2023, le requérant souscrit un engagement « en qualité de candidat militaire BDL » pour une durée de huit ans, en déclarant avoir déjà effectué pareil engagement par le passé.

5. Le 20 juin 2024, les services de la partie adverse interrogent le service des Ressources humaines en ces termes à propos du requérant :

« [...] Il a eu résiliation d'office en 2020 pour consommation de drogues (voir pièce jointe).

Revenu à la Défense en 2023, réussi sa PIM chez nous et demande actuellement un deuxième ajournement pour l'IPS ParaCdo chez nous.
Vu la note en annexe, je ne suis pas sûr que nous devons garder ce genre de personne chez nous en attente de formation et même à la Défense ».

6. À la suite de ce message, la direction générale *Human Resources* procède à une analyse juridique de la situation le 21 juin 2024 et, le 13 août suivant, le directeur général résilie d'office l'engagement du requérant, pour les motifs suivants :

- « • Le [requérant] a été recruté comme Cand Vol le 01 Oct 18.
• Le 09 Jan 19, la DJMM a procédé à un contrôle de stupéfiant au CE Cdo au cours duquel l'intéressé a été contrôlé positif à la META-AMPHETAMINE
• Conformément à la politique de tolérance zéro en matière de drogue dures, l'engagement de l'intéressé a été résilié d'office par l'AM en Ref 3.
• En 2023, l'intéressé a de nouveau participé au processus de recrutement et a été incorporé comme Cand vol ParaCdo le 18 Sep 23.
• Or, l'intéressé ne pouvait légalement plus postuler comme Cand Mil, vu que l'Art 8, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi en Ref 1 fixe qu'un postulant ne doit "pas avoir été demis définitivement de son emploi par démission d'office, mise à la pension d'office ou résiliation d'engagement d'office".
• Ne respectant pas les conditions légales précitées, l'engagement de l'intéressé n'aurait jamais dû être contracté et doit donc être résilié.
• La résiliation de l'engagement prend effet à la date de la notification de la présente décision ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

Elle soutient en substance que la mise en œuvre de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées' exclut tout pouvoir d'appréciation dans son chef et que dès qu'un postulant a fait l'objet d'une résiliation d'engagement d'office, elle ne peut plus lui octroyer la qualité de militaire. Selon elle, le recours en annulation porte en conséquence sur la reconnaissance d'un droit subjectif pour lequel elle ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire, de sorte que le Conseil d'État est incompétent.

IV.2. Appréciation

Par son arrêt n° 257.891 du 14 novembre 2023, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État s'est prononcée en ces termes :

- « 1. Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence

l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

2. Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

3. Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2 et les conclusions du premier avocat général R. Mortier). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F, ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100611.6, les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N, et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

4. L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (chambres réunies), 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.10 et C.06.0596.F, BE:CASS:2007:ARR.20071220.11 ; Cass., 8 septembre 2016, C.11.0455.F, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle

liée en certains domaines (Cass. (chambres réunies) 19 février 2015, C.14.0369.N, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150219.9).

5. En revanche, la mention, lors de la notification de l'acte attaqué, qu'un recours en annulation pouvait être introduit à son encontre devant le Conseil d'État n'a pas d'incidence sur l'examen et l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. Les règles relatives aux compétences respectives des juridictions de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État découlent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

6. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État ».

En l'espèce, aucun des moyens ne porte sur la reconnaissance d'un droit subjectif.

L'exception est rejetée.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse déduit, en substance et notamment, des articles 8 et 9 de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées' et de la résiliation du premier engagement du requérant le 29 octobre 2020 que celui-ci « fait obstacle à ce [qu'elle] puisse à nouveau octroyer la qualité de militaire au requérant » et que « poursuivre l'annulation de l'acte attaqué équivaut dans [son] chef à maintenir une situation illégale, et à ce titre, à poursuivre un intérêt illégitime, en cherchant à acquérir à nouveau la qualité de militaire ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant relève que la partie adverse conteste son intérêt par référence aux articles 144 et 145 de la Constitution, et invoque un arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1984 dont il déduit qu'il « a bien un intérêt à l'annulation. Après tout, [il] souhaite être réintégré dans l'armée ». Il ajoute que l'acte attaqué mentionne la possibilité de recours au Conseil d'État.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Il reproduit son mémoire en réplique et conteste qu'il ne pouvait plus acquérir la qualité de militaire en renvoyant à ses moyens et à la chronologie des faits. Il ajoute qu'il « ne fait aucun doute » qu'au moment où l'acte attaqué a été adopté, il avait le statut de militaire, qu'il a été déclaré apte sur le plan médical lors de sa deuxième entrée en service, que « la question de savoir si cette deuxième incorporation était justifiée ou non doit être examinée au fond », qu'à suivre l'auditeur rapporteur, « aucun militaire ne peut introduire un recours contre une décision de licenciement définitif [...] car il n'avait plus à ce moment-là la qualité de "militaire" », et il renvoie à un arrêt n° 260.292 du 27 juin 2024.

Il fait encore valoir que s'il ressort de l'examen au fond qu'il a été licencié à tort, il a « intérêt à ce que la décision attaquée soit annulée, car si la Défense refuse ensuite de le reprendre en service, cela démontrerait la faute du ministère de la Défense pour la deuxième réintégration et celui-ci serait donc tenu de [l']indemniser pour le préjudice (matériel et moral) subi à la suite de la deuxième réintégration. En effet, à la suite de la deuxième réintégration, [il] avait, en outre, démissionné d'un autre emploi et résilié le bail d'un appartement qu'il occupait à proximité de son lieu de travail de l'époque ».

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale susvisée n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015) et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si

minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, il résulte des articles 8, alinéa 1^{er}, 2^o, et 9, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées' que « pour pouvoir acquérir la qualité de militaire, le postulant doit [...] ne pas avoir été démis définitivement de son emploi par [...] résiliation d'engagement d'office ». Or il n'est pas contesté que, le 29 octobre 2020, le requérant a fait l'objet d'un « arrêté ministériel relatif à une résiliation d'engagement d'office » (dossier administratif, pièce 3) devenu définitif faute d'avoir été contesté. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner les moyens, il résulte en conséquence de la loi elle-même qu'en raison de cette résiliation d'engagement d'office, le requérant ne peut plus avoir la qualité de militaire de sorte que l'annulation de l'acte attaqué n'est pas susceptible de lui procurer un avantage au sens de l'article 19, précité. Comme le relève la partie adverse, l'arrêt n° 260.292 n'est pas transposable dès lors que, dans cette affaire, la partie requérante n'avait pas fait l'objet d'une première résiliation d'engagement d'office qui constitue le motif exclusif et déterminant de l'acte attaqué en l'espèce. L'indication des voies de recours au Conseil d'État dont excipe la requérante n'est pas de nature à bouleverser ce constat d'irrecevabilité qui, relevant de l'ordre public, doit être soulevé d'office.

Enfin, il est de jurisprudence constante que la seule satisfaction de voir une illégalité reconnue par le Conseil d'État ne suffit pas à établir que la partie requérante retirerait un avantage de l'annulation justifiant son intérêt à agir, dans la mesure où l'avantage ainsi poursuivi n'est pas lié à la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique mais uniquement au fait d'entendre un moyen déclaré fondé. Dans ce contexte, comme l'a précisé l'assemblée générale dans son arrêt n° 244.015, précité, est insuffisant pour obtenir l'annulation de l'acte attaqué, l'intérêt qui se limite à entendre déclarer celui-ci illégal dans le seul but de faciliter l'octroi d'une indemnité par les tribunaux de l'ordre judiciaire, qui peuvent à cet effet constater eux-mêmes, le cas échéant, la faute éventuelle dont excipe le requérant à l'appui de son dernier mémoire.

L'exception est fondée. Le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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 7 septembre 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin