CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.728 du 24 juin 2025

A. 241.585/VIII-12.498

En cause : C. B.,
ayant élu domicile chez
M^e Simon PALATE, avocat,
rue Henri Lemaître 53
5000 Namur,

contre :

la société anonyme de droit public HR Rail,
ayant élu domicile chez
M^es Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mars 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise le 26 janvier 2024 par la S.A. HR RAIL […] procédant à son licenciement avec effet au 31 janvier 2024 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, premier auditeur 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 6 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 juin 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Simon Palate, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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 1^er^ décembre 2015, le requérant débute un stage pour la fonction d'agent de maintenance spécialisé à la brigade 5121 de Montignies-sur-Sambre à Charleroi. Il est mis à la disposition d'Infrabel.

2. Le 11 avril 2017, il a un accident de travail et est placé en incapacité de travail.

3. Le 31 mai 2018, le docteur A. W., médecin du travail de la partie adverse, juge le requérant définitivement inapte à assurer les fonctions statutaires pour lesquelles il a été recruté. Son courrier spécifie les « conditions d'utilisation [du requérant] (en attendant le licenciement) ».

4. Le même jour, le docteur G. B., « médecin assureur-loi » de la partie adverse, informe le requérant qu'il est « inapte à [ses] fonctions normales [d']agent de maintenance spéc. (voies), complètement et définitif, à partir du 01/06/2018 (fascicules 570 §1C et 575 §6) ». Son courrier précise également les « conditions d'utilisation » du requérant, sans référence à son éventuel licenciement.

5. Le 5 juin 2018, le requérant « marque [s]on désaccord sur la décision de licenciement telle qu'évoquée dans le courrier du docteur [A. W.] ».

6. Le 11 juin 2018, le conseil du requérant écrit à son tour à la partie adverse, en appui de l'initiative de ce dernier du 5 juin courant.

7. Le 18 juillet 2018, la commission d'appel de la médecine de l'administration (ci-après : CAMA) confirme la décision du docteur A. W. de déclarer

le requérant définitivement inapte à assurer les fonctions statutaires pour lesquelles il a été recruté.

8. Les 19 juillet et 10 septembre 2018, la partie adverse informe le requérant de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement personnalisé afin de trouver un nouvel emploi.

9. Le 11 juillet 2019, elle lui donne rendez-vous le 25 juillet suivant en vue d'entamer cet accompagnement personnalisé.

10. Le 25 juillet 2019, cette rencontre a lieu.

11. Le 6 mars 2020, le conseil du requérant met la partie adverse en demeure « d'assurer le respect des obligations découlant des lois précitées et des dispositions réglementaires d'HR Rail. Ceci implique en premier lieu de mettre en œuvre, dans le respect et de manière effective, dans les plus brefs délais, le processus de reclassement annoncé, ainsi que d'informer [s]on client sur le suivi de son accident de travail (reconnaissance de l'accident, consolidation et degré d'handicap) et son règlement, ainsi que concernant les modalités de la poursuite de son occupation ».

La partie adverse répond à ce courrier le 11 juin 2020.

12. Le 12 mars 2020, le requérant introduit une requête devant le tribunal du travail de Liège en vue d'obtenir une indemnisation de son accident du travail.

Le tribunal conclut, le 7 mars 2023, à une période d'incapacité entre le 11 avril 2017 et le 27 septembre 2018 et une incapacité permanente partielle fixée à 7 %.

13. Le 29 octobre 2020, les parties ont une réunion par vidéoconférence, dans le cadre du suivi de l'accompagnement personnalisé du requérant à la suite de son inaptitude définitive et totale à ses fonctions normales.

14. Le 21 décembre 2020, la partie adverse lui propose une mission temporaire en tant qu'agent de métier à partir du 11 janvier 2021 à Charleroi.

15. Le 17 mai 2022, elle l'invite à un entretien qui doit se tenir le 30 mai suivant, pour un accompagnement personnalisé destiné à lui procurer un nouvel emploi.

16. Le 30 mai 2022, cette réunion a lieu. À l'occasion de celle-ci, il est indiqué au requérant qu'un emploi d'agent responsable des traversées de voies est disponible à Mariembourg. Ce dernier informe néanmoins la partie adverse des réserves que lui inspire cet emploi.

17. Le 23 septembre 2022, le conseil du requérant, resté sans nouvelle depuis la précédente réunion quant à une éventuelle nouvelle affectation, demande à Infrabel de « remédier au risque psychosocial résultant de ses conditions de travail imprécises et apparemment précaires : absence d'évaluation de son travail ; stage prolongé indéfiniment sans évaluation formelle dans la nouvelle fonction où il donne pourtant entière satisfaction ; reclassement "temporaire" ; absence de nomination ; modification de l'affectation inexpliquée ; *etc.* ; [de] mettre fin aux dommages résultant des risques psychosociaux identifiés en accordant à la situation [du requérant] la plus grande attention et en faisant preuve de diligence ; réserver une suite rapide et sérieuse à sa demande ; lui donner des précisions sur son statut, les délais d'application concernant l'évaluation de son travail, une nomination ; *etc.* ; [et de] maintenir un reclassement professionnel conforme à l'état de santé et au handicap affectant [le requérant] du fait de ses pathologies ».

18. À partir du 18 novembre 2022, le requérant se retrouve en incapacité de travail.

19. Le 26 mai 2023, son conseil met en demeure Infrabel de « cesser tout comportement constitutif de harcèlement moral et de veiller sans délai à ce que les obligations [de la partie adverse] soient exécutées, notamment celles expressément demandées dans [s]on courrier susvisé du 23 septembre 2022 ».

20. Le 9 juin 2023, Infrabel lui répond avoir recherché une affectation qui conviendrait au requérant et qu'il sera prochainement contacté afin de lui faire part de son futur reclassement dans une fonction qui répond aux exigences règlementaires.

21. Le 15 juin 2023, elle lui propose un reclassement à Mons.

22. Le 28 juin 2023, le conseil du requérant lui répond que celui-ci n'a pas d'observation particulière sur la fonction proposée mais qu'il est encore en incapacité de travail.

23. Le 10 janvier 2024, le médecin du travail de la partie adverse juge le requérant totalement et définitivement inapte à toute fonction.

Cette décision n'est pas contestée devant la CAMA.

24. Par un courrier recommandé daté du 26 janvier 2024, la partie adverse licencie le requérant. Cette décision est motivée comme suit :

« Nous sommes au regret de vous informer que nous nous voyons dans l'obligation de renoncer à vos services en qualité d'opérateur spécialisé *Track* en stage à la date du 31/01/2024 à l'issue de votre prestation.

Cette mesure fait suite à la décision médicale du 10/01/2024 par la médecine d'absence de longue durée vous déclarant définitivement inapte à toutes fonctions, et ce en application des dispositions du fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, lettre F et du Statut du personnel, Chapitre XV, Cessation des fonctions, articles 1 et 4.

Par conséquent, un *Freeze Mobilité* dans tous les grades vous est imposé en application du Statut du Personnel, Chapitre II, article 11 et du RGPS, Fascicule 501, Titre I, partie I, Chapitre V, point B.1.

Conformément aux dispositions du Statut du personnel (Chapitre XV - article 7), vous serez licencié sans attendre l'expiration du délai de préavis statutaire d'un mois et le traitement global, majoré de l'allocation de foyer ou de résidence, afférent å ce délai de préavis vous sera intégralement versé.

[…] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Exposé du moyen unique et compétence du Conseil d'État pour connaître du recours

La partie adverse mettant en doute la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours dès lors qu'à son estime, le requérant semblerait revendiquer, au travers de son moyen unique, l'existence d'un droit subjectif à être admis à la pension, il y a lieu d'exposer les thèses en présence, en ce compris à propos de ce moyen unique, avant de se prononcer sur la compétence du Conseil d'État pour se prononcer en l'espèce.

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 159 de la Constitution, 32 de la loi du 2 août 1955 'portant péréquation des pensions de retraite et de survie', 113 et 117 de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier' et 68 de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges', ainsi que du principe de motivation matérielle impliquant que tout acte administratif soit fondé sur un motif admissible en droit.

En une première branche, le requérant expose qu'en matière de pensions, l'agent stagiaire déclaré inapte à toute fonction est nécessairement licencié et ne peut ainsi être mis à la retraite prématurée pour motif d'invalidité, contrairement au régime dont bénéficient les agents nommés définitivement.

Il rappelle les dispositions qui fondent le droit à la pension pour inaptitude physique, en distinguant celles applicables à la plupart des agents de la fonction publique et celles qui instituent le régime de mise à la retraite prématurée propre aux agents occupés par la partie adverse. Il ajoute que depuis l'adoption de la loi-programme du 27 décembre 2005 et de l'arrêté royal du 28 décembre 2005 'relatif à la reprise des obligations de pension de la S.N.C.B. *Holding* par l'État belge', la compétence de définition du « régime de pension » appartient au législateur, que selon l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de cet arrêté royal, « les membres du personnel et leurs ayants droit bénéficient, à partir du 1er janvier 2007, respectivement d'une pension de retraite ou d'une pension de survie à charge du Trésor public », que « les conditions d'octroi et de calcul et les règles et modalités d'exécution applicables au 1er janvier 2007 seront les mêmes que celles appliquées au 31 décembre 2005 » et que l'article 1er du Chapitre XVI du statut du personnel de la partie adverse confirme ce qui précède.

Il indique que parmi de nombreuses lois en matière de pension déjà applicables aux agents de la partie adverse avant la reprise du régime de pension par l'État fédéral le 1er janvier 2007, figure la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier' conformément à son article 113, alinéa 1er. Il souligne que le Conseil d'État a déjà jugé, dans un arrêt n° 63.640 du 18 décembre 1996, qu'en vertu de cette disposition, l'article 117, § 3, alinéa 3, de la même loi concerne notamment la SNCB, laquelle est tenue de l'appliquer à son personnel sans pouvoir y déroger ni normalement en différer l'application et, dans un arrêt n° 58.289 du 21 février 1996, que dans l'hypothèse où les dispositions du Fascicule 575 seraient contraires à la disposition légale, elles devraient être écartées en application de l'article 159 de la Constitution.

Il poursuit en indiquant que cet article 117 de la loi du 14 février 1961 prévoit la procédure en matière de pension prématurée pour motif de santé ou d'inaptitude physique et notamment le constat d'inaptitude par l'instance médicale compétente, que la pension prématurée pour motif de santé ou d'inaptitude physique peut être accordée lorsque cette instance reconnaît l'agent définitivement inapte à remplir toutes fonctions et qu'en vertu de ce même article, il est requis qu'une décision administrative, judiciaire ou émanant de toute autre autorité revêtue du pouvoir de nomination à une fonction soit adoptée pour admettre l'agent à la retraite pour inaptitude physique.

Il relève que si cette disposition ne précise pas qu'elle est d'application à l'agent stagiaire déclaré inapte à exercer de manière régulière toute fonction, le statut du personnel de la partie adverse prévoit que le régime de pension prématurée pour invalidité s'applique aux agents statuaires, sans opérer de distinction entres les agents nommés à titre définitif et les agents en stage. Il ajoute que l'article 1er du Chapitre XVI de ce statut vise les « membres du personnel statutaire », ce qui renvoie selon lui tant aux agents nommés à titre définitif (ou « régularisés ») qu'aux agents en stage (« non régularisés ») puisqu'à l'article 21 du Chapitre II, le personnel statutaire est défini comme « tout agent engagé en vertu du cadre et du présent statut dans une qualification correspondant à un emploi statutaire ».

Il précise qu'en tout état de cause, l'article 32 de la loi du 2 août 1955 a pour conséquence, à tout le moins depuis le 1er janvier 2007, que les pensions des agents de la partie adverse doivent être considérées comme des pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public, que les agents en stage doivent être assimilés à des agents nommés à titre définitif pour l'application des dispositions légales relatives à ces pensions de retraite et de survie et que, par conséquent, les agents en stage au sein des services de la partie adverse sont visés par le régime de pension prématurée pour invalidité prévu par le statut du personnel. Il souligne qu'une disposition similaire à cet article 32 a d'ailleurs été prévue pour la fonction publique locale par la loi du 5 mai 2014 'concernant diverses matières relatives aux pensions du secteur public', avec l'introduction d'un article 157*bis* dans la Nouvelle loi communale.

Il réitère que les agents stagiaires sont privés dudit régime de pension prématurée pour invalidité, dès lors que seul le régime du licenciement s'applique à eux. Il considère ainsi que les dispositions statutaires – article 1er du Chapitre XVI du statut du personnel – et réglementaires – Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, Lettre F, 1., b), Fascicule 570, Partie II, Chapitre II, § 15, alinéas 2 et 3, Fascicule 575, Partie III, Lettre A, §§ 34 à 36 – qui prévoient que la cessation des fonctions ne peut prendre que la forme d'un licenciement en cas d'inaptitude définitive de l'agent stagiaire ne sont pas compatibles avec l'assimilation prévue par l'article 32 de la loi du 2 août 1955 notamment pour l'application des articles 115 à 117 de la loi du 14 février 1961 et le régime de pension prévu au Chapitre XVI du statut du personnel.

Il soutient que la partie adverse ne peut prévoir, par le biais de dispositions statutaires et réglementaires, que des agents en stage soient exclus du bénéfice des dispositions qui leur sont légalement applicables concernant les conséquences d'une inaptitude définitive à remplir d'une manière régulière leurs fonctions ou d'autres fonctions par voie de réaffectation ou de réutilisation dans un autre emploi mieux en rapport avec leurs aptitudes physiques et l'accès à une pension prématurée pour

inaptitude. Il en déduit qu'en application de l'article 159 de la Constitution et de la hiérarchie des normes établie par l'article 68 de la loi du 23 juillet 1926 'relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges', ces dispositions statutaires et réglementaires doivent être écartées. Il conclut que l'acte attaqué qui se fonde sur le statut du personnel, en son Chapitre XV intitulé « Cessation des fonctions » et ses articles 1er et 4, et sur le Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, Lettre F, repose sur des dispositions et des motifs illégaux et inadmissibles en droit.

En une seconde branche, il expose que les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent les droits à l'égalité et à la non-discrimination, qu'ils requièrent que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière, qu'ils s'opposent à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations de fait identiques ou à tout le moins comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable et s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

Il indique que le droit à la pension relève des droits sociaux visés à l'article 23 de la Constitution et qu'il a été jugé dans un arrêt n° 256.402 du 28 avril 2023 qu'« il appartient au législateur – ainsi qu'au Roi pour les délégations qu'il Lui accorde – de déterminer comment ils entendent garantir le droit à la pension de la manière la plus adéquate. Ils conservent une large marge de manœuvre dans la mise en place des politiques publiques qui doivent tendre à réaliser les droits consacrés par l'article 23 de la Constitution ».

Il fait valoir que dans l'exercice des compétences dont elle dispose pour fixer le statut administratif de ses agents, une autorité est tenue de respecter les dispositions constitutionnelles susvisées. Il expose que sur l'assimilation des agents en stage à des agents nommés à titre définitif, les travaux préparatoires de la loi du 5 mai 2014 exposent ce qui suit :

> « La modification proposée est une conséquence de la constatation qu'il existe une différence de traitement entre d'une part les stagiaires au niveau de l'administration locale et d'autre part, les stagiaires des autorités fédérales, régionales et communautaires, et ce bien que ces deux catégories de stagiaires soient objectivement dans une situation comparable, c'est-à-dire l'accomplissement d'un stage en vue d'une nomination à titre définitif selon des conditions similaires. (…).
>
> La modification proposée tient mieux compte de la volonté réelle de l'employeur qui, en recrutant des stagiaires, opte pour une relation de travail statutaire. En d'autres mots, le stage est le signe avant-coureur de son intention de nommer le travailleur à titre définitif, si bien que traiter de la même manière les stagiaires et les personnes nommées à titre définitif est plus indiqué ».

Il ajoute que lors de l'analyse des régimes de pension de la partie adverse menée par la Cour des comptes en 2020, la partie adverse avait, selon lui, déclaré « qu'il serait opportun d'assimiler les membres du personnel stagiaires aux membres du personnel statutaires nommés à titre définitif pour ce qui concerne le droit à la pension ».

Il soutient que concernant la mise à la retraite prématurée pour invalidité prévue pour les agents statutaires de la partie adverse, l'agent non régularisé dont l'état de santé le rend inapte à effectuer des fonctions dans le cadre d'un emploi auprès de la partie adverse se trouve dans une situation comparable, voire identique, à celle d'un agent régularisé dont l'état de santé entraine la même inaptitude dès lors que dans les deux cas, l'agent est, pour des raisons indépendantes de sa volonté et liées à son état de santé, inapte à effectuer des fonctions auprès de la partie adverse. Il observe encore que les deux catégories d'agents sont soumises de la même manière aux dispositions du Fascicule 575, du moins lorsque l'inaptitude aux fonctions normales est due à un accident du travail, comme en l'espèce, lorsqu'il est tenté de les reclasser dans le cadre de la période dite de réutilisation. Il estime que ledit Fascicule est censé être conforme à l'article 117 de la loi du 14 février 1961 précitée.

Il ajoute que pour la mise à la retraite prématurée pour invalidité, il est prévu, au titre de « conditions d'octroi », que « l'agent qui doit cesser prématurément ses fonctions pour invalidité pourra recevoir une pension s'il compte au moins cinq années de services effectifs » et que les « services effectifs » sont définis dans les conditions d'admissibilité à la pension de retraite et incluent les services effectués en qualité d'agent stagiaire, de sorte que l'agent en stage et l'agent nommé à titre définitif qui ont effectué des prestations de travail ou assimilées pendant au moins 5 années se trouvent dans une situation strictement identique par rapport à la condition d'octroi prévue pour la pension prématurée pour invalidité.

Il expose avoir été occupé par la partie adverse à compter du 1er décembre 2015 et justifier de services effectifs atteignant huit années et deux mois. Il soutient qu'il n'existe aucun motif de traiter différemment les agents nommés à titre définitif et les agents en stage pour l'application des dispositions en matière de retraite prématurée pour invalidité, du moins lorsque ces agents en stage justifient de services effectifs d'au moins cinq années. Il considère que le seul fait que cette inaptitude survienne à un moment différent de la carrière – au cours du stage ou après la nomination – n'est pas de nature à justifier la différence de traitement. Il répète que les agents en stage inaptes à toutes fonctions qui remplissent les conditions d'octroi de la pension prématurée pour invalidité sont privés du bénéfice de celle-ci en raison du mode de cessation de la relation de travail.

Il en déduit qu'en prévoyant le licenciement pour inaptitude définitive et en privant ainsi d'accès au droit à la pension prématurée pour invalidité l'agent non régularisé qui remplit les conditions d'octroi prévues pour bénéficier de cette pension et se trouvant dans une situation comparable, voire identique, à celle de l'agent régularisé, les dispositions statutaires et réglementaires précitées créent une discrimination incompatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et qu'en application de l'article 159 de la Constitution, l'article 1er du Chapitre XVI du statut du personnel, le Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, Lettre F, 1., b), le Fascicule 570, Partie II, Chapitre II, § 15, alinéas 2 et 3, et le Fascicule 575, Partie III, Lettre A, §§ 34 à 36, doivent être écartés.

Il conclut que l'acte attaqué qui se fonde sur ces dispositions repose sur des dispositions et des motifs illégaux.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse considère que le requérant semble revendiquer l'existence d'un droit subjectif à être admis à la retraite, ce qui pose selon elle la question de la compétence du Conseil d'État pour statuer sur ce moyen.

Elle estime qu'en tout état de cause, ledit moyen n'est pas fondé, en ce qu'elle observe que l'article 32 de la loi du 2 août 1955 qui est invoqué à l'appui de la prétention du requérant de faire bénéficier les stagiaires de la mise à la pension pour inaptitude physique, n'est pas applicable aux Chemins de fer et n'empêcherait de toute manière pas l'application du mécanisme de licenciement attaqué en l'espèce.

Elle expose qu'au moment de la promulgation de cette loi, les Chemins de fer ne tombaient pas dans son champ d'application, étant donné que la pension des agents statutaires n'était pas à charge du Trésor public, que comme l'expose le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 28 décembre 2005, la matière de la pension était régie par la réglementation des Chemins de fer belges, dont le Chapitre XVI du statut du personnel établi en vertu de l'article 13 de la loi du 23 juillet 1926, que cet arrêté royal a eu pour objet de prévoir la reprise des obligations de pension par le Trésor public et qu'il a été explicitement prévu que les règles en la matière seraient les mêmes que celles applicables au 31 décembre 2005, dans le respect de la réglementation interne comme cela ressort de l'article 2 de cet arrêté royal.

Elle en déduit que la reprise des obligations de pension par le Trésor public n'a pas eu pour effet de modifier en elle-même les règles d'octroi de la pension et que des dispositions légales non applicables au 31 décembre 2005, tel l'article 32

de la loi du 2 août 1955 lu comme prévoyant une pension pour inaptitude physique pour les stagiaires déclarés inaptes, ne sont pas devenues applicables au 1er janvier 2006. Elle estime qu'à l'inverse, les dispositions applicables de la réglementation, dont le § 15, alinéas 2 et 3, du Chapitre II, Partie II, du Fascicule 570 et la lettre F, Chapitre VI, Partie IV, du Titre I du Fascicule 501, ont continué à s'appliquer, avec la conséquence qu'un agent stagiaire déclaré inapte fait l'objet d'un licenciement, que pour cette catégories d'agents, l'article 8 du Chapitre XVI du statut du personnel trouve à s'appliquer et que l'agent stagiaire licencié est considéré comme ayant été assujetti au régime de pension des travailleurs salariés.

Elle fait ensuite valoir qu'il ne ressort pas de l'article 117 de la loi du 14 février 1961 que les agents stagiaires ne pourraient pas faire l'objet d'un licenciement à la suite de la constatation de leur inaptitude, et en déduit qu'un agent statutaire en stage dans ses services, déclaré comme étant inapte, ne doit pas être assimilé à un agent régularisé sur le plan de la pension.

Elle soutient que dans le cadre de la réforme de la pension pour inaptitude physique, l'exposé des motifs de la loi portant introduction de l'allocation d'inaptitude temporaire de travail pour fonctionnaires confirme expressément que les stagiaires de ses services ne sont pas visés en indiquant que « les stagiaires statutaires de HR-Rail ne sont, toutefois, actuellement pas inclus dans ce groupe parce qu'ils ne sont pas assimilés aux agents nommés à titre définitif tant qu'ils n'ont pas terminé leur stage avec succès ».

Elle ajoute que même en considérant que l'article 32 de la loi du 2 août 1955 trouve à s'appliquer, cette disposition ne fait pas obstacle au mécanisme de licenciement prévu par la lettre F, Chapitre VI, Partie IV, du Titre I du Fascicule 501 parce qu'à son estime, il n'existe aucune règle de droit ou aucun principe empêchant un employeur public de créer un mécanisme de licenciement lorsque l'inaptitude d'un agent stagiaire est constatée. Elle est d'avis que même si les agents stagiaires sont assimilés aux agents régularisés quant à la pension, cela ne signifie pas qu'il serait impossible de les licencier sans que ceci crée un droit à la pension. Elle expose qu'un tel licenciement sans création de droit à la pension est prévu en cas d'inaptitude professionnelle et peut également l'être en cas d'inaptitude physique, le cas échéant en faisant usage de mécanismes similaires à ceux applicables aux agents régularisés. Elle soutient qu'il s'agit d'un choix en opportunité et qu'il n'existe pas de règle légale qui empêcherait la rupture du lien statutaire avec un agent stagiaire inapte sans que cela entraine son admission à la pension. Elle affirme que ce n'est pas parce qu'un choix dans un certain sens a été réalisé pour la fonction publique locale ou d'autres niveaux que ce choix la lierait.

Elle ajoute que pour les agents contractuels, une éventuelle inaptitude définitive ne donne pas lieu à une forme de mise à la pension, que ni la rupture du contrat de travail pour force majeure médicale, ni le licenciement sur la base de la loi relative aux contrats de travail n'impliquent une quelconque mise à la retraite.

Sur la seconde branche, elle estime que le fait qu'un autre choix a été posé à d'autres niveaux de pouvoirs n'implique pas l'existence d'une discrimination. Elle souligne que la référence à une position dite de « HR Rail » devant la Cour des comptes n'a aucune conséquence en droit. Elle soutient qu'il est légitime de ne pas appliquer les mêmes règles à un agent nommé dont les services ont été évalués comme suffisamment satisfaisants pour pouvoir être nommé à titre définitif avec un agent en stage qui n'a pas encore fait ses preuves pour occuper le poste pour lequel il a été recruté.

Elle expose que le stage est une période permettant d'établir si le stagiaire possède les aptitudes et capacités requises pour être nommé à titre définitif, qu'il a déjà été jugé, dans un arrêt n° 239.256 du 28 septembre 2017, que « le stage constitue une période de formation et d'apprentissage qui a pour but de permettre à l'autorité, en qualité d'employeur public, d'évaluer si l'agent rencontre les attentes de la fonction avant de procéder à sa nomination à titre définitif » et, dans un arrêt n° 136.131 du 15 octobre 2004, qu'un stagiaire à la SNCB ne bénéficie pas de la stabilité d'emploi liée à une nomination à titre définitif et ne peut ignorer qu'un stage ne débouche pas automatiquement sur une telle nomination.

Elle ajoute que toutes les fonctions existantes au sein des Chemins de fer ne sont pas adéquates pour accueillir un stagiaire dès lors qu'un encadrement particulier est requis, permettant la formation et l'accompagnement professionnel du stagiaire, et que cet encadrement particulier n'est pas nécessairement le même que celui qui est conféré à un agent mis à l'essai, c'est-à-dire un agent nommé à un autre grade mais qui est déplacé en cours de carrière dès lors qu'un agent mis à l'essai a déjà réussi un stage au sein des Chemins de fer et en connait donc, à tout le moins pour partie, les mécanismes de fonctionnement de base. Elle fait encore valoir que les emplois réservés aux agents à reclasser ne sont pas nécessairement des emplois prévus pour accueillir un stagiaire qui doit encore être familiarisé avec l'environnement particulier des Chemins de fer à la différence d'un agent à l'essai qui a déjà être régularisé dans un autre grade. Elle en déduit qu'il n'est pas anormal que les stagiaires qui n'ont pas encore démontré qu'ils remplissaient les conditions de nomination à titre définitif ne soient pas soumis aux mêmes conséquences qu'un agent nommé à titre définitif en cas d'inaptitude physique.

Elle considère, enfin, que le fait que le requérant soit resté plusieurs années en situation de stagiaire ne change rien à ce qui précède puisqu'il est demeuré stagiaire et se ne trouve donc pas dans la même situation qu'un agent régularisé.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Sur le déclinatoire de compétence du Conseil d'État, le requérant réplique que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé que, selon la Cour de cassation, celui-ci 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 d'une partie requérante et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation, et qu'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. Il en déduit que celui-ci est compétent pour connaître d'un recours lorsqu'il résulte tant de sa requête que des écrits de procédure qu'il ne sollicite nullement la reconnaissance d'un quelconque droit subjectif mais critique la légalité objective d'une décision de le « mettre à la pension » et qu'à aucun moment il ne demande au Conseil d'État de lui reconnaître un droit à la pension ou aux allocations y afférentes.

Il expose qu'en l'espèce, le moyen unique souligne la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre l'acte de mise à la retraite du membre du personnel et le régime de pension qui lui est applicable à la suite de cette mise à la retraite, que la mise à la retraite est un élément statutaire mettant fin à la carrière de l'agent et qui lui permet de faire valoir ses droits à une pension de retraite. À son estime, la première branche détaille en quoi les agents en stage au sein des services de la partie adverse sont visés par le régime de pension prématurée pour invalidité prévu par le statut du personnel et doivent en tout état de cause être assimilés à des agents nommés à titre définitif pour l'application de ce régime, ce dont ces agents stagiaires sont toutefois à ses yeux privés en raison du mode de cessation de la relation de travail en cas d'inaptitude définitive qui ne peut prendre que la forme d'un licenciement. Il soutient ne pas demander l'applicabilité d'un régime de pension ni la reconnaissance d'un droit subjectif à une pension mais contester la légalité du mode de cessation de la relation de travail auquel la partie adverse a eu recours.

Il ajoute que la seconde branche du moyen unique expose qu'en prévoyant le licenciement pour inaptitude définitive et en privant ainsi d'accès au droit à la pension prématurée pour invalidité l'agent non régularisé qui remplit les conditions d'octroi prévues pour cette pension et se trouvant dans une situation comparable, voire

identique, à celle de l'agent régularisé, les dispositions statutaires et réglementaires sur lesquelles se fonde l'acte attaqué créent une discrimination incompatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Il estime que ce raisonnement ne revient pas à solliciter du Conseil d'État qu'il reconnaisse l'existence d'un droit à la pension, d'autant qu'il est indifférent d'après lui que le Conseil d'État soit amené incidemment ou indirectement à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Se fondant sur un arrêt n° 260.963 du 8 octobre 2024, le requérant fait valoir que la première condition découlant de cette jurisprudence (*petitum*) n'est pas remplie en l'espèce, en ce qu'il indique ne pas solliciter la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif mais demander « d'annuler la décision de le licencier en raison de son inaptitude physique, soit un acte qui modifie sa situation juridique en mettant fin à la relation de travail par licenciement ». Il rappelle que, pour l'appréciation de la compétence du Conseil d'État, il est indifférent que cette annulation puisse avoir des répercussions sur un droit subjectif, en l'occurrence le droit à une pension de retraite (prématurée). Il se prévaut d'un autre arrêt n° 90.287 du 18 octobre 2000 qui a jugé que :

« […] sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur la manière dont la partie adverse devrait pourvoir à l'exécution d'un éventuel arrêt d'annulation, le requérant a intérêt à l'annulation de l'acte qui a modifié sa situation juridique en avançant rétroactivement la date de sa retraite et en en modifiant la cause ;

Considérant que, même si le requérant tire argument de l'avantage pécuniaire que pourrait lui procurer un arrêt d'annulation, l'objet véritable du recours n'est pas l'obtention de cet avantage mais la mise à néant *erga omnes* d'un acte qui a modifié sa situation administrative ; que le Conseil d'État est compétent pour connaître de ce recours ».

Il se prévaut également d'un arrêt n° 198.044 du 19 novembre 2019 selon lequel :

« Considérant que dans le mémoire en réponse, la partie adverse soulève une première fin de non-recevoir tirée de ce que le requérant, n'ayant pas critiqué la décision du service de santé administratif, ne conteste pas le principe même de son admission à la retraite, mais seulement la date de prise de cours de l'acte attaqué ; qu'elle en conclut que le requérant n'a intérêt au recours qu'à l'égard du seul article 2 de l'arrêté royal attaqué ; que dans son dernier mémoire, elle soutient que si un tel intérêt à l'annulation partielle de l'acte attaqué équivaut à une demande en réformation, le recours est irrecevable ; qu'elle tire une seconde fin de non-recevoir de ce qu'en réalité, l'intérêt du requérant est purement pécuniaire puisqu'il s'agit, pour lui, de conserver le traitement indûment perçu entre le 30 juin 2003 et le 1er janvier 2004 ;

Considérant que l'objet réel du recours est de voir statuer sur l'illégalité alléguée de la fixation du moment auquel il est prématurément mis fin à l'exercice des fonctions de magistrat auxquelles le requérant a été nommé ; que le Conseil d'État

est compétent pour en connaître, quelles qu'en soient les éventuelles conséquences financières ; que les fins de non-recevoir ne peuvent être accueillies ».

Il estime que le raisonnement susvisé est transposable en l'espèce, dès lors qu'il critique la légalité de la décision de procéder à son licenciement, décision qui constitue l'objet direct de son recours même si, indirectement, cette contestation est susceptible d'avoir une incidence sur le droit à une prestation sociale. Il ajoute que la contestation du licenciement ne saurait être soumise aux juridictions de l'ordre judiciaire puisque, selon une doctrine qu'il cite, « il n'appartient pas au juge judiciaire d'adresser à l'administration une injonction dont l'objet véritable reviendrait à annuler l'acte contesté ». Il en déduit qu'il ne pourrait obtenir l'annulation de son licenciement par un juge judiciaire.

S'agissant de la seconde condition imposée par la jurisprudence précitée (*causa petendi*), il conteste par ailleurs avoir affirmé que « la partie adverse n'avait, en exécution des normes visées au moyen, d'autre choix que de le mettre à la retraite à la suite de la décision non contestée de la médecine du travail ». Il rappelle avoir fait valoir, dans son moyen, que le régime de licenciement du stagiaire déclaré inapte par la médecine du travail est contraire à des dispositions supérieures et que la décision de licenciement attaquée, qui se fonde sur le statut du personnel, Chapitre XV, Cessation des fonctions, articles 1er et 4 et sur le Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, lettre F, repose sur des dispositions illégales et sur des motifs illégaux et inadmissibles en droit. Il estime qu'à ce titre, il « ne fonde pas le moyen sur la violation d'une obligation de le mettre à la pension prématurée pour inaptitude ou sur le droit d'obtenir la pension mais sur les irrégularités qui affectent le régime de licenciement des stagiaires déclarés inaptes à toute fonction. Autrement dit, [il] conteste la régularité d'une obligation (prétendue) de procéder à son licenciement à laquelle la partie adverse estime être tenue et à l'exécution de laquelle il n'a pas d'intérêt dès lors que cette obligation emporte, selon l'interprétation que fait la partie adverse des dispositions applicables, une modification défavorable de sa situation ». Il en déduit que l'exception d'incompétence doit être rejetée.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose ce qui suit :

« [Elle] se réfère à l'appréciation du Conseil d'État sur la question de la compétence. Il lui semble que le point de vue de Monsieur le Premier Auditeur doit être suivi.

À ce stade, [elle] souhaite en tout cas insister sur les éléments suivants :

- Comme elle l'explique dans le mémoire en réponse, [elle] estime qu'il n'y a pas de droit subjectif à être mis à la retraite dans le chef du requérant. Toutefois, dès lors que le requérant critique la légalité des dispositions réglementaires en cause

uniquement en ce qu'elles n'impliquent pas la mise à la retraite, son recours semble bien poursuivre la reconnaissance d'un droit subjectif (qui est en l'occurrence inexistant) ;

- L'argumentation figurant dans le dernier mémoire du requérant, selon laquelle ce dernier ne poursuit pas la reconnaissance d'un droit subjectif mais critique la légalité de la décision de licenciement dont il a fait l'objet et selon laquelle aucune juridiction judiciaire ne pourrait annuler le licenciement, ne convainc pas ; force est en effet de constater que dans sa requête, le requérant n'a contesté la légalité du licenciement qu'en ce qu'il n'implique pas l'ouverture du droit à la pension. Seules les conséquences après la rupture du lien statutaire sont ainsi contestées, à savoir le fait que le requérant n'a pas accès au régime de pension statutaire. Le requérant insiste sur le fait qu'il devrait être assimilé aux agents régularisés (nommés après leur stage) sur le plan de la pension. Dans sa requête, le requérant ne critique pas la décision médicale du 10 janvier 2024 le déclarant définitivement inapte à toute fonction, ni le fait que cette décision emporte la rupture du lien statutaire. L'objectif du requérant n'est visiblement pas d'être réintégré, mais est bien d'obtenir une pension. Le requérant peut choisir de poursuivre cet objectif (même si [elle] ne partage pas son point de vue), mais un tel litige n'est alors pas de la compétence [du] Conseil [d'État] ».

IV.2. Appréciation sur la compétence du Conseil d'État

Comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans un arrêt n° 257.891 du 14 novembre 2023, 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.

Aux termes des articles 144, alinéa 1er, 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.

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).

En l'espèce, le requérant ne soutient pas que la partie adverse n'a pas respecté une obligation lui conférant un droit subjectif. Il soutient que l'acte attaqué a été adopté sur la base de dispositions statutaires (article 1er du chapitre XV du statut du personnel) et réglementaires (Fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, Lettre F, 1., b), Fascicule 570, Partie II, Chapitre II, § 15, alinéas 2 et 3, et Fascicule 575, Partie III, Lettre A, §§ 34 à 36) qui doivent, selon lui, être écartées en application de l'article 159 de la Constitution. Il estime que ces dispositions sont incompatibles tantôt avec « l'assimilation prévue par l'article 32 de la loi précitée du 2 août 1955, notamment pour l'application des articles 115 à 117 de la loi précitée du 14 février 1961 et le régime de pension prévu au Chapitre XVI du statut du personnel » (première branche), tantôt avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution (seconde branche).

L'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Si la légalité d'un règlement est critiquée dans un moyen de la requête, le bien-fondé d'un tel moyen peut aboutir à la constatation d'un défaut de base réglementaire ou de motif de droit de l'acte attaqué, sans statuer pour autant sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif.

Le Conseil d'État est dès lors compétent pour connaître du présent recours.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de ce recours.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux