



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 15/2026
du 29 janvier 2026
Numéro du rôle : 8430**

En cause : les questions préjudiciales relatives aux articles 194/1 et 194/2 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », posées par le Tribunal du travail d'Anvers, division d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudiciales et procédure*

Par jugement du 3 février 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 février 2025, le Tribunal du travail d'Anvers, division d'Anvers, a posé les questions préjudiciales suivantes :

« 1. Les articles 194/1 et 194/2 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés par le décret du 16 juin 2023, violent-ils l'article 141 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'ils prévoient que l'article 15 et le titre Ier, chapitre IV, à l'exception des articles 33, 37, § 1er, alinéa 5, et §§ 2 à 4, 37/3, 37/5, 37/7, 37/11, 38 et 39bis, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail sont déclarés applicables par analogie aux agents statutaires d'administrations locales, et en ce que la Communauté flamande restitue ainsi à l'autorité fédérale des compétences acquises en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale ?

2. Les articles 194/1 et 194/2 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés par le décret du 16 juin 2023, violent-ils le principe d'égalité, tel qu'il est contenu dans les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution, en ce que :

- les dispositions précitées visent à assimiler les agents statutaires d'administrations locales aux agents contractuels, alors que les statuts respectifs de ces deux catégories sont fondamentalement différents ?

- du fait des dispositions précitées, la notion de licenciement contenue dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail s'applique aux actes administratifs de licenciement d'agents statutaires d'administrations locales ?

- du fait des dispositions précitées, les délais de préavis fixés à l'article 37/2 de la loi relative aux contrats de travail sont appliqués aux agents statutaires à partir du 1er octobre 2023, sans application du régime transitoire prévu aux articles 67-69 de la loi du 26 décembre 2013 concernant l'introduction d'un statut unique, alors que ce régime s'applique aux agents contractuels depuis le 1er janvier 2014 ?

- du fait des dispositions précitées, la période couverte par l'indemnité compensatoire de préavis payée en cas de licenciement sans délai de préavis ne constitue pas, pour les agents statutaires d'administrations locales, une période assimilée au sens de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1974 réglant l'admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l'activité de service pour l'octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public, et aucune cotisation en vue de la constitution d'une pension n'est payée pour cette période ?

- du fait des dispositions précitées, aucun régime d'indemnisation n'a été élaboré pour les agents statutaires d'administrations locales qui subissent un licenciement manifestement déraisonnable, alors qu'un tel régime est applicable aux agents contractuels du secteur privé en vertu de la CCT n° 109 ?

- du fait des dispositions précitées, les juridictions du travail sont déclarées compétentes, dans l'interprétation selon laquelle le Conseil d'État n'aurait plus compétence pour statuer sur les actes administratifs de licenciement d'agents statutaires d'administrations locales et dans l'interprétation selon laquelle les juridictions du travail ne peuvent pas annuler le licenciement mais uniquement y attacher des conséquences financières ?

- du fait des dispositions précitées, les droits acquis par les agents statutaires d'administrations locales en vertu de leur nomination sont limités de manière disproportionnée, sans que soit prévu le moindre régime transitoire ?

- du fait des dispositions précitées, les agents statutaires d'administrations locales peuvent, en violation de l'obligation de *standstill*, faire l'objet d'un licenciement ou d'un préavis avec effet au 1er octobre 2023, même si les motifs invoqués pour justifier le licenciement sont antérieurs au 1er octobre 2023 ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Wouter De Jonck, assisté et représenté par Me Tom Peeters, avocat au barreau d'Anvers;
- l'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », assistée et représentée par Me Thomas De Donder, avocat au barreau d'Anvers, et par Me Claudia Mc Kenzie, avocate au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Liesbet Vandenplas, avocats au barreau de Bruxelles.

L'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 12 novembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Katrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite des demandes de différentes parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 26 novembre 2025, a fixé l'audience au 17 décembre 2025.

À l'audience publique du 17 décembre 2025 :

- ont comparu :

. Me Lobke Roodhooft, avocate au barreau d'Anvers, *loco* Me Tom Peeters, pour Wouter De Jonck;

. Me Thomas De Donder et Me Claudia Mc Kenzie, pour l'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen »;

. Me Sam De Voogt et Me Sietse Wils, avocats au barreau de Bruxelles, *loco* Me Bart Martel et Me Liesbet Vandenplas, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Katrin Jadin ont fait rapport;
 - les avocats précités ont été entendus;
 - l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par une lettre recommandée du 28 novembre 2023, un agent statutaire est informé de la cessation de sa qualité d'agent statutaire auprès de l'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » pour des faits qui sont mis à sa charge et qui lui ont été notifiés le 19 juillet 2023. Le 19 juillet 2024, l'agent concerné cite la régie communale à comparaître devant le Tribunal du travail d'Anvers, division d'Anvers. Il demande que son licenciement soit considéré comme illégal et inexistant, et réclame sa réintégration au sein de la régie communale.

La juridiction *a quo* constate qu'en vertu du nouvel article 194/1 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », un licenciement irrégulier ne peut pas entraîner la réintégration de l'agent, mais uniquement l'octroi d'une indemnité. Elle décide en conséquence de poser à la Cour les questions préjudiciales reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudiciale

A.1. Le demandeur devant la juridiction *a quo* souligne que l'article 194/1 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret sur l'administration locale), tel qu'il a été inséré par l'article 8 du décret flamand du 16 juin 2023 « modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale en ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire » (ci-après : le décret du 16 juin 2023), déclare les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » (ci-après : la loi du 3 juillet 1978), y compris toute modification future de cette loi, applicables par analogie à la cessation de la qualité d'agent statutaire de l'administration locale. Le législateur décretal a de ce fait redélégué au législateur fédéral la compétence régionale consistant à régler le statut des agents statutaires des administrations locales. Dès lors que les régions ont acquis cette compétence en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), qui a donc été adoptée à la majorité spéciale, le législateur décretal flamand ne peut pas redéléguer cette compétence au législateur fédéral par un décret adopté à la majorité simple. Ce « renvoi dynamique » constitue dès lors une violation des règles répartitrices de compétences.

A.2. L'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, fait valoir qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Région flamande est compétente pour régler le statut des agents statutaires des administrations locales. Par conséquent, plutôt que d'élaborer sa propre réglementation ou de reprendre textuellement et intégralement une réglementation existante, la Région flamande peut choisir de déclarer les dispositions pertinentes de la loi du 3 juillet 1978 applicables par analogie. Cette technique du « renvoi dynamique » ne constitue pas une restitution au législateur fédéral de la compétence en matière de pouvoirs subordonnés, dès lors que les régions demeurent compétentes pour élaborer un régime de licenciement dérogatoire ou pour intervenir si des motifs le justifient. Cette technique est en outre nécessaire, eu égard à l'objectif du décret du 16 juin 2023 consistant à prévoir une plus grande harmonisation entre agents contractuels et agents statutaires.

A.3. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudiciale est irrecevable en ce qu'elle revient à demander à la Cour de contrôler les articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale au regard de l'article 141 de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle ne contient en effet pas de règle répartitrice de compétences.

Quant au fond, le Gouvernement flamand considère que le législateur décretal flamand est, en ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire de l'administration locale, compétent pour déclarer la loi du 3 juillet 1978 applicable par analogie au lieu d'élaborer sa propre réglementation. À la lumière de l'objectif consistant à prévoir une plus grande harmonisation entre agents contractuels et agents statutaires, le législateur décretal devait recourir à cette technique du « renvoi dynamique ». Cette technique ne constitue pas une restitution au législateur fédéral de la compétence en matière de pouvoirs subordonnés.

Quant à la seconde question préjudiciale

En ce qui concerne l'identité de traitement entre les agents statutaires et les agents contractuels (première sous-question)

A.4. Le demandeur devant la juridiction *a quo* soutient que les agents statutaires et les agents contractuels font l'objet de régimes fondamentalement différents et qu'ils ne peuvent donc pas être traités de la même manière.

La désignation statutaire se caractérise par la possibilité, pour l'autorité de désignation, d'opérer une modification unilatérale fondamentale des conditions de travail, avec comme contrepartie la nomination à titre définitif en guise de protection contre les actes arbitraires de l'autorité, alors que, dans un contrat de travail, les conditions de travail sont fixées par convention et ne peuvent pas être modifiées unilatéralement. Cette identité de traitement n'est pas raisonnablement justifiée par le législateur décretal.

A.5. L'« Autonom Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » souligne que le législateur décretal dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique. Selon elle, l'identité de traitement entre les agents statutaires et les agents contractuels est raisonnablement justifiée. Premièrement, cette identité de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la qualité d'agent au service d'une administration locale ou provinciale flamande. Deuxièmement, elle poursuit un objectif légitime, à savoir la modernisation du statut du personnel public local et provincial ainsi que la suppression progressive des différences entre les agents statutaires et les agents contractuels. En outre, l'extension des possibilités de licenciement à l'égard des agents statutaires constitue une nécessité à la lumière du principe de la mutabilité. Ce principe implique que l'administration locale ou provinciale doit pouvoir mettre fin à la qualité d'agent statutaire de la même manière qu'à celle d'agent contractuel en cas de réorganisation ou de suppression d'un service public et lorsqu'il n'est pas possible de confier une autre tâche aux agents statutaires ni de procéder à leur reclassement. Enfin, le régime en cause ne produit pas des effets disproportionnés, dès lors que l'extension des possibilités de licenciement à l'égard des agents statutaires se limite en substance au licenciement pour les nécessités du fonctionnement de l'administration, que le licenciement ne peut être manifestement déraisonnable et que l'harmonisation entre le régime des agents statutaires et celui des agents contractuels n'est prévue qu'en ce qui concerne le licenciement.

A.6. Le Gouvernement flamand souligne également le large pouvoir d'appréciation du législateur décretal en matière socio-économique. Pour les mêmes raisons que celles qui sont mentionnées en A.5, l'identité de traitement entre les agents statutaires et les agents contractuels est raisonnablement justifiée.

En ce qui concerne l'application de la notion de licenciement contenue dans la loi du 3 juillet 1978 (deuxième sous-question)

A.7. Le demandeur devant la juridiction *a quo* soutient que le licenciement d'un agent statutaire diffère fondamentalement du licenciement d'un agent contractuel. Alors que la cessation d'un contrat de travail constitue un acte irréversible relevant du droit des obligations, la cessation d'une désignation statutaire est un acte juridique administratif. L'application aux agents statutaires d'une administration locale de la notion de licenciement contenue dans la loi du 3 juillet 1978 n'est pas raisonnablement justifiée par le législateur décretal.

A.8. Selon l'« Autonom Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », il est logique, à la lumière de l'objectif du législateur décretal de tendre vers une plus grande harmonisation entre les agents contractuels et les agents statutaires, que la notion de licenciement et le concept de pouvoir de licenciement aient été repris de la loi du 3 juillet 1978. L'application de cette notion et de ce concept n'empêche pas que la décision de cessation de la désignation statutaire constitue un acte juridique administratif - auquel s'appliquent en conséquence les principes de bonne administration - qui peut être retiré et qui peut faire l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel. Bien que l'agent statutaire ne puisse plus être réintégré, il a, le cas échéant, droit à une indemnisation. L'application de la notion de licenciement contenue dans la loi du 3 juillet 1978 est donc raisonnablement justifiée.

A.9. Pour les mêmes raisons que celles qui sont mentionnées en A.8, le Gouvernement flamand considère que l'application aux agents statutaires des administrations locales et provinciales de la notion de licenciement contenue dans la loi du 3 juillet 1978 est raisonnablement justifiée.

En ce qui concerne l'application, sans régime transitoire, des délais de préavis prévus par la loi du 3 juillet 1978 (troisième sous-question)

A.10. Le demandeur devant la juridiction *a quo* fait valoir que l'introduction des délais de préavis unifiés pour ouvriers et employés allait de pair avec un vaste régime transitoire permettant à ses destinataires de bénéficier de délais de préavis plus longs. Le décret du 16 juin 2023 ne contient toutefois pas un tel régime transitoire favorable. Or, les agents statutaires qui sont entrés en service avant 2014 nourrissaient tout autant l'attente légitime

du maintien du régime existant, notamment le fait que, sauf en cas de mesures disciplinaires, ils ne pouvaient pas recevoir un préavis.

A.11. L'« Autonomoem Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » souligne que les agents statutaires des administrations locales et provinciales se trouvent dans une situation totalement différente de celle des ouvriers et employés soumis à l'application de la loi du 26 décembre 2013 « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement » (ci-après : la loi du 26 décembre 2013). Les premiers ont en effet adhéré à un statut du personnel dont ils savaient qu'il pouvait être modifié unilatéralement par l'autorité.

A.12. Le Gouvernement flamand souligne que le législateur, en adoptant la loi du 26 décembre 2013, n'avait pas l'intention d'étendre ultérieurement le champ d'application de cette loi à des catégories d'agents qui ne relevaient pas auparavant du champ d'application de la loi du 3 juillet 1978, tels que les agents statutaires des administrations locales flamandes. Dès lors que les agents statutaires entrés en service dans une administration locale avant 2014 n'étaient pas soumis aux anciens délais de préavis prévus par la loi du 3 juillet 1978, ils ne pouvaient pas non plus s'attendre légitimement à pouvoir bénéficier des délais de préavis favorables qui s'appliquaient alors aux agents disposant d'un contrat de travail. La différence de traitement en cause n'est dès lors pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

En ce qui concerne la non-constitution de droits à la pension (quatrième sous-question)

A.13. Le demandeur devant la juridiction *a quo* critique le fait que la période couverte par l'indemnité compensatoire de préavis payée en cas de licenciement sans délai de préavis ne constitue pas, pour les agents statutaires des administrations locales, une période de service presté leur permettant de prétendre à l'octroi d'une pension de fonctionnaire ou dans le cadre de tout autre régime de pension et qu'aucune cotisation en vue de la constitution d'une pension n'est payée pour cette période.

A.14. L'« Autonomoem Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » souligne que la différence de traitement en cause ne découle pas du décret du 16 juin 2023, dès lors que le législateur décretal flamand n'est pas compétent pour les pensions des agents et mandataires des administrations locales et des provinces. La question préjudiciale est dès lors dépourvue de fondement juridique. La régie autonome souligne à titre surabondant que le législateur décretal a entamé une concertation avec l'autorité fédérale pour examiner s'il y a lieu d'harmoniser cet aspect.

A.15. Le Gouvernement flamand expose les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en A.14. Il souligne également qu'il a soumis cette problématique au Gouvernement fédéral.

En ce qui concerne l'absence d'un régime d'indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable (cinquième sous-question)

A.16. Le demandeur devant la juridiction *a quo* critique le fait que l'article 194/1 du décret sur l'administration locale ne prévoit pas une indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable. Par contre, les agents contractuels du secteur privé peuvent prétendre, sur la base de la convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014 « concernant la motivation du licenciement », à une indemnisation complémentaire correspondant à dix-sept semaines de rémunération en cas de licenciement de ce type. S'il est exact que le Gouvernement flamand, par son arrêté du 12 janvier 2024 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2022 relatif à une nouvelle classification des fonctions auprès des administrations locales et aux échelles de traitement adaptées en exécution du Sixième Accord Intersectoriel flamand du 30 mars 2021 pour les secteurs à profit social/non marchand et l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023 fixant les conditions minimales du statut juridique du personnel des administrations locales et provinciales » (ci-après : l'arrêté du 12 janvier 2024), a prévu un régime d'indemnisation, ce régime n'est applicable qu'à partir du 1er février 2024 et ne s'applique donc pas au licenciement du demandeur, qui est intervenu avant cette date.

A.17. Premièrement, l'« Autonomoem Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » fait valoir qu'aucune comparaison utile ne peut être faite avec un régime applicable au personnel contractuel du secteur privé. Deuxièmement, elle souligne que tant les agents statutaires que les agents contractuels des administrations locales bénéficient en tout état de cause d'un régime d'indemnisation équivalent en cas de licenciement manifestement déraisonnable. À cet égard, elle renvoie, pour le personnel statutaire, à l'arrêté du 12 janvier 2024 et, pour le

personnel contractuel, à l'arrêt de la Cour n° 101/2016 du 30 juin 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.101) ainsi qu'à la loi du 13 mars 2024 « sur la motivation des licenciements et des licenciements manifestement déraisonnables des travailleurs contractuels du secteur public ».

A.18. Le Gouvernement flamand soutient que la différence de traitement en cause n'existe pas, dès lors que l'arrêté du 12 janvier 2024, pris en exécution de l'article 194/1, alinéa 3, du décret sur l'administration locale, prévoit, pour le personnel statutaire des administrations locales et provinciales, un régime d'indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable.

En ce qui concerne la compétence du tribunal du travail (sixième sous-question)

A.19. Le demandeur devant la juridiction *a quo* critique le fait que, lorsque le tribunal du travail – qui est désormais compétent pour connaître d'un recours contre le licenciement d'un agent statutaire d'une administration locale ou d'une administration provinciale – considère qu'il s'agit d'un licenciement illégal, ce tribunal peut uniquement octroyer une indemnisation, mais ne peut pas décider de rétablir le lien juridique entre l'agent et l'autorité.

A.20. Selon l'« Autonom Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », il est pertinent, à la lumière de l'objectif général du décret du 16 juin 2023 consistant à soumettre les agents contractuels et les agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes à un même régime de licenciement, de prévoir également une même protection juridique. Dès lors que la décision de licenciement demeure un acte juridique administratif unilatéral, elle reste soumise, en vertu de l'article 159 de la Constitution, au contrôle administratif et juridictionnel du tribunal du travail. Le fait qu'en cas de licenciement illégal, le tribunal du travail ait pour seule option l'octroi d'une indemnisation est inhérent au régime de licenciement qui s'appliquait déjà auparavant aux agents contractuels.

A.21. Le Gouvernement flamand fait d'abord valoir que la Région flamande pouvait, sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, décider d'attribuer aux tribunaux du travail la compétence pour connaître des litiges en matière de cessation du statut du personnel des administrations locales et provinciales flamandes. Le Gouvernement flamand renvoie ensuite à la qualification de la décision de licenciement comme acte administratif unilatéral ainsi qu'aux conséquences de cette qualification, telles qu'elles sont mentionnées en A.20.

En ce qui concerne la limitation disproportionnée, sans régime transitoire, des droits du personnel statutaire des administrations locales (septième sous-question)

A.22. Le demandeur devant la juridiction *a quo* soutient qu'il n'existe pas de motif raisonnable justifiant de modifier dans une telle mesure le statut des agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes, en particulier pour les personnes qui étaient déjà en service avant le 1er octobre 2023, eu égard au fait que cette catégorie d'agents, en raison du nombre décroissant de ces derniers, se trouve déjà en soi dans une logique d'extinction.

A.23. Pour les raisons mentionnées en A.11, le législateur décrétal n'était pas tenu, selon l'« Autonom Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », de prévoir un régime transitoire pour les agents statutaires qui sont entrés en service avant le 1er octobre 2023. Renvoyant à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de décret ayant conduit au décret du 16 juin 2023, l'« Autonom Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen » considère en outre que le régime en cause n'entraîne pas un recul significatif du degré de protection qui était offert auparavant en matière de droit au travail et de droit à des conditions de travail équitables. L'élargissement des motifs de licenciement porte en effet uniquement sur le licenciement pour les nécessités du fonctionnement de l'administration. En outre, l'administration est tenue de rechercher d'abord des alternatives, telles qu'un reclassement ou une mise à disposition. Enfin, un licenciement n'est possible que s'il n'est pas manifestement déraisonnable, et l'administration est tenue de respecter le devoir de minutie et le principe de motivation.

A.24. Pour les raisons mentionnées en A.23, le Gouvernement flamand estime que, même en l'absence d'un régime transitoire, les dispositions en cause ne réduisent pas de manière significative le degré de protection qui était offert jusqu'alors en matière de droit au travail et de droit à des conditions de travail équitables. Il ajoute que la protection particulière contre le licenciement conférée par le droit privé du travail s'applique au licenciement

du personnel statutaire et contractuel des administrations locales et des provinces. À tout le moins, le recul significatif est justifié par un motif d'intérêt général, à savoir le principe de la mutabilité.

En ce qui concerne la possibilité de faire reposer le licenciement sur des faits antérieurs au 1er octobre 2023 (huitième sous-question)

A.25. Dès lors qu'un agent statutaire ne peut être licencié sur la base du nouveau motif de licenciement qu'à partir de la date d'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, à savoir le 1er octobre 2023, il en résulte logiquement, selon le demandeur devant la juridiction *a quo*, que les faits sur lesquels se fonde la décision de licenciement doivent être survenus à partir du 1er octobre 2023. Selon lui, en juger autrement nuit à la sécurité juridique et est donc également en contradiction avec l'obligation de *standstill*.

A.26. Selon l'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », il est logique qu'un licenciement fondé sur le nouveau motif de licenciement puisse reposer sur des faits qui se sont produits avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023. Cette entrée en vigueur a entraîné l'impossibilité d'imposer un licenciement disciplinaire. Par conséquent, la limitation d'un licenciement à des faits postérieurs au 1er octobre 2023 pourrait entraîner l'impossibilité de donner suite à des faits survenus avant cette date.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les questions préjudiciales portent sur les articles 194/1 et 194/2 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret sur l'administration locale), tels qu'ils ont été insérés respectivement par les articles 8 et 9 du décret flamand du 16 juin 2023 « modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 et le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, en ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire » (ci-après : le décret du 16 juin 2023). Le décret du 16 juin 2023 a modifié le régime de licenciement des agents statutaires des administrations provinciales et des administrations locales.

B.2. Avant l'annulation du décret du 16 juin 2023 par l'arrêt de la Cour n° 85/2025 du 5 juin 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.085), les articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale disposaient :

« Art. 194/1. Sans préjudice de l'application de l'article 194, alinéa 4, du présent décret, pour la cessation de la qualité d'agent statutaire, l'article 15 et le titre Ier, chapitre IV, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, à l'exception des articles 33, 37, § 1er, alinéa 5, § 2 à § 4, 37/3, 37/5, 37/7, 37/11, 38 et 39bis, s'appliquent par analogie.

La cessation de la qualité d'agent statutaire ne doit pas être manifestement déraisonnable. La cessation est fondée sur des raisons liées à la conduite ou à l'aptitude de l'agent ou sur les nécessités du fonctionnement de l'administration. Il ne doit pas s'agir d'une cessation qui n'aurait jamais été décidée par une administration locale agissant de manière normale et raisonnable.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à la cessation du régime statutaire.

Art. 194/2. Les cours et tribunaux visés aux articles 578 et 607 du Code judiciaire du 10 octobre 1967 [...] sont compétents pour connaître des litiges relatifs à la cessation de la qualité d'agent statutaire visée à l'article 194/1 du présent décret ».

Les articles 3 et 4 du décret du 16 juin 2023 ont inséré des dispositions identiques dans le décret provincial flamand du 9 décembre 2005 (ci-après : le décret provincial) à l'égard des agents statutaires des administrations provinciales.

Dès lors que le litige au fond concerne toutefois le licenciement d'un agent statutaire d'une administration locale, la Cour limite son examen aux articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale.

B.3. Ainsi, le décret du 16 juin 2023 a en substance rendu le régime de cessation des contrats de travail contenu dans la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » (ci-après : la loi du 3 juillet 1978) applicable par analogie à la cessation de la qualité des agents statutaires des administrations locales (article 8 du décret du 16 juin 2023). Il a par ailleurs conféré aux cours et tribunaux du travail le pouvoir de statuer sur les litiges en la matière (article 9 du même décret). Enfin, il a supprimé, dans les régimes disciplinaires applicables aux agents précités, les peines disciplinaires que sont la « démission d'office » et la « révocation » (articles 5, 6, 10 et 11 du décret du 16 juin 2023).

B.4. L'exposé des motifs du décret du 16 juin 2023 précise qu'« à la lumière du principe de la mutabilité et de l'intérêt général, il est nécessaire, afin de moderniser le statut et de tenir compte des nouveaux besoins et de la flexibilité voulue auprès des administrations locales et provinciales, de modifier le régime de licenciement des agents statutaires. Agents statutaires et contractuels seront ainsi traités de la même manière pour ce qui est de la cessation de leur

emploi, en ce qui concerne tant les motifs de licenciement que la protection juridique qui en découle » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1631/1, p. 12).

B.5. Le décret du 16 juin 2023 est entré en vigueur le 1er octobre 2023 (article 12 du décret du 16 juin 2023).

B.6. Par l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 janvier 2024 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 2022 relatif à une nouvelle classification des fonctions auprès des administrations locales et aux échelles de traitement adaptées en exécution du Sixième Accord Intersectoriel flamand du 30 mars 2021 pour les secteurs à profit social/non marchand et l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023 fixant les conditions minimales du statut juridique du personnel des administrations locales et provinciales » (ci-après : l'arrêté du 12 janvier 2024), le Gouvernement flamand a établi les modalités relatives à la cessation du régime statutaire, conformément à l'article 194/1, alinéa 3, du décret sur l'administration locale, en ce qui concerne le personnel statutaire des administrations locales.

B.7. Par l'arrêt n° 85/2025, mentionné en B.2, la Cour a jugé que l'article 111bis, alinéa 1er, du décret provincial et l'article 194/1, alinéa 1er, du décret sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023, violent l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, en ce qu'un agent statutaire d'une administration provinciale ou locale, en cas de cessation irrégulière de son emploi, ne peut plus prétendre à la réintégration dans son ancienne fonction. Dès lors que les différents aspects du régime de licenciement instauré par le décret du 16 juin 2023 forment un tout indissociable, la Cour a annulé le décret du 16 juin 2023 dans son intégralité.

Elle a toutefois maintenu les effets de ce décret jusqu'à la date du prononcé de cet arrêt.

Dès lors que le litige au fond porte sur un licenciement antérieur au prononcé de l'arrêt n° 85/2025 précité et que les effets du décret du 16 juin 2023 ont été maintenus, la juridiction *a quo* est tenue de faire application des articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale pour trancher le litige devant elle.

La Cour répond aux questions préjudiciales dans la mesure où elles diffèrent du grief déclaré fondé par l'arrêt n° 85/2025.

Quant au fond

En ce qui concerne la première question préjudiciale

B.8. Par la première question préjudiciale, la juridiction *a quo* demande à la Cour d'examiner la compatibilité des articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés par les articles 8 et 9 du décret du 16 juin 2023, avec l'article 141 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) en ce que ces dispositions, dès lors qu'elles renvoient à la loi du 3 juillet 1978, reviendraient à ce que le législateur décrétal ait transféré à l'autorité fédérale sa compétence relative à la cessation de l'emploi des agents statutaires des administrations locales.

B.9.1. L'article 141 de la Constitution dispose :

« La loi organise la procédure tendant à prévenir les conflits entre la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, ainsi qu'entre les décrets entre eux et entre les règles visées à l'article 134 entre elles ».

B.9.2. Cette disposition ne contient pas de règle visant à déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions.

La Cour n'est donc pas compétente pour effectuer un contrôle au regard de cette disposition.

B.9.3. La question préjudiciale est irrecevable en ce qu'elle porte sur l'article 141 de la Constitution.

B.10. Ainsi qu'il ressort de ce qui est dit en B.2, seul l'article 194/1 du décret sur l'administration locale renvoie à la loi du 3 juillet 1978. La Cour limite dès lors son examen à cette disposition.

B.11. Par son arrêt n° 85/2025 précité, la Cour s'est déjà prononcée au sujet de la compatibilité de l'article 194/1 du décret sur l'administration locale avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour a jugé :

« B.14.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

‘ Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012;

- des règles inscrites dans les articles 5, 5bis, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéas, et le titre XI de la loi provinciale;

- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil;

- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie;

- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

[...].

B.14.2. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la compétence de principe en matière de législation organique des communes et des provinces. En font notamment partie ‘ le statut du personnel provincial et communal (dans le respect de l'autonomie provinciale et communale), y compris le statut du secrétaire communal, le cadre, le statut administratif et pécuniaire, les échelles de traitement, ... des fonctionnaires provinciaux et communaux ’ (Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 9).

[...]

B.14.4. La cessation de l'emploi des agents statutaires des administrations provinciales et locales concerne le statut de ces agents. Cette matière relève donc de la compétence des régions ou, en ce qui concerne les CPAS, des communautés.

B.15.1. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

‘ L'autorité fédérale est, en outre, seule compétente pour :

[...]

12° le droit du travail et la sécurité sociale ’.

B.15.2. Selon cette disposition de la loi spéciale, seule l'autorité fédérale est compétente en matière de droit du travail. En relèvent en particulier les règles relatives aux contrats de travail, y compris la détermination des obligations respectives des employeurs et des travailleurs, contenue dans la loi du 3 juillet 1978. La compétence fédérale en matière de droit du travail s'applique également aux agents contractuels des administrations provinciales et locales (voy. aussi CE, avis n° 54.934/3 du 10 février 2014, point 10.2).

B.16. En ce qui concerne la cessation de la qualité d'agent statutaire d'une administration provinciale ou locale, le législateur décrétal s'est contenté de rendre applicables par analogie certaines dispositions de la loi du 3 juillet 1978, sans élaborer lui-même la substance du régime.

À ce sujet, l'exposé des motifs du décret du 16 juin 2023 précise :

‘ Ainsi, la loi du 3 juillet 1978 fait régulièrement référence aux notions de " contrat de travail ", de " contrat ", de " convention collective de travail " ou de " commission paritaire ". Autant de concepts qui, en vertu notamment de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, ne s'appliquent pas à l'emploi statutaire au sein du secteur public (local). Ces dispositions n'ont dès lors aucun effet sur les administrations locales ni sur les membres de leur personnel. Par conséquent, lorsque la loi du 3 juillet 1978 parle de " contrat (de travail) ", cette notion doit être interprétée à la lumière de l'emploi statutaire comme étant la nomination de l'agent statutaire par l'administration locale concernée. Mais lorsque cette loi parle de " convention collective de travail " ou de " commission paritaire ", elle n'a aucune incidence sur les agents statutaires à la lumière de l'inapplicabilité de la loi du 5 décembre 1968 ’ (Doc. parl., Parlement flamand, 2022-2023, n° 1631/1, pp. 28-29).

B.17. Une telle technique législative ‘ par référence ’ peut avoir pour effet que la substance du statut du personnel nommé des administrations provinciales et locales dépende jusqu'à un certain niveau des choix politiques du législateur fédéral. Toutefois, en ce que ces choix ne permettraient plus de concrétiser les objectifs poursuivis par le législateur décrétal en matière d'emploi statutaire, rien n'empêche celui-ci d'abroger les références faites aux dispositions de la loi du 3 juillet 1978 et d'élaborer son propre régime. Il en résulte que le législateur décrétal n'a pas cédé au législateur fédéral l'exercice de ses compétences relatives aux pouvoirs

subordonnés et aux CPAS. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.16, le législateur décrétal a précisé comment les notions de la loi du 3 juillet 1978 doivent être interprétées dans le cadre de l'emploi statutaire, mais il n'a pas modifié les règles établies par cette loi en ce qui concerne la cessation des contrats de travail. Il n'a donc pas non plus porté atteinte à la compétence fédérale relative au droit du travail.

B.18. Le premier moyen dans l'affaire n° 8109 et le premier moyen dans l'affaire n° 8134 ne sont pas fondés ».

B.12. Il résulte de ce qui précède que l'article 194/1 du décret sur l'administration locale est compatible avec l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.13. La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution. La question préjudicielle comporte plusieurs sous-questions.

L'application du régime de licenciement et la compétence du tribunal du travail (première, deuxième, sixième et septième sous-questions)

B.14. La juridiction *a quo* demande à la Cour d'examiner la compatibilité des articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, en ce que ces dispositions appliquent aux agents statutaires des administrations locales le régime de licenciement contenu dans la loi du 3 juillet 1978 et attribuent aux juridictions du travail la compétence de connaître de litiges relatifs au licenciement d'un agent statutaire d'une administration locale, de sorte que, lorsque la juridiction du travail juge que le licenciement est irrégulier, l'agent concerné peut uniquement prétendre à une indemnisation et l'administration n'est pas tenue de réintégrer l'agent dans sa fonction antérieure.

B.15. Par son arrêt n° 85/2025 précité, la Cour s'est prononcée sur des questions de droit identiques.

B.16. En ce qui concerne les situations dans lesquelles une administration locale peut procéder au licenciement d'un agent statutaire, la Cour a jugé :

« B.28.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

‘ Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

[...]’.

B.28.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.28.3. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.29.1. En ce qui concerne les situations dans lesquelles une administration provinciale ou locale peut procéder au licenciement, l'article 111bis du décret provincial et l'article 194/1 du décret sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés respectivement par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023, disposent que la cessation de la qualité d'agent statutaire doit être ‘ fondée sur des raisons liées à la conduite ou à l'aptitude de l'agent ou sur les nécessités du fonctionnement de l'administration ’. En outre, le licenciement d'un agent statutaire ‘ ne doit pas être manifestement déraisonnable ’ et il ne doit pas s'agir d'une cessation ‘ qui n'aurait jamais été décidée par une administration provinciale [ou locale] agissant de manière normale et raisonnable ’.

B.29.2. Le licenciement ‘ [fondé] sur des raisons liées [...] à l'aptitude de l'agent ’ coïncide avec le ‘ licenciement pour incomptence professionnelle à la suite du fonctionnement insatisfaisant du membre du personnel ’ déjà prévu à l'article 111, alinéa 4, du décret provincial et à l'article 194, alinéa 4, du décret sur l'administration locale, comme le confirme également l'exposé des motifs du décret du 16 juin 2023 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023,

n° 1631/1, pp. 22 et 29-30). Le décret du 16 juin 2023 ne porte pas atteinte à la condition établie par ces dispositions selon laquelle un tel licenciement ‘n'est pas possible sans évaluation préalable’ (voy. aussi *ibid.*, pp. 23 et 30; CE, 12 décembre 2023, n° 258.199, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.199, point 11).

B.29.3. En ce qui concerne le licenciement ‘[fondé] sur des raisons liées à la conduite [...] de l'agent’, il était encore possible, avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, d'infliger les peines disciplinaires qu'étaient la démission d'office et la révocation (article 116, § 1er, 4° et 5°, du décret provincial et article 200, § 1er, 4° et 5°, du décret sur l'administration locale, tels qu'ils ont été abrogés respectivement par les articles 5 et 10 du décret du 16 juin 2023). Ces peines permettaient elles aussi aux administrations provinciales et locales de mettre fin à l'emploi statutaire à la suite de certains agissements de l'agent, c'est-à-dire lorsqu'il manquait à ses obligations professionnelles ou commettait des infractions au statut, ou encore si son comportement était de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction (article 115 du décret provincial et article 199 du décret sur l'administration locale). L'exposé des motifs du décret du 16 juin 2023 confirme que, ‘par la notion de “conduite”, il faut entendre également le comportement qui, aujourd’hui, est possible de la peine disciplinaire de la démission d'office’ (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1631/1, pp. 22 et 30).

Le fait qu'une administration, dans le cas d'un tel licenciement, ne doive plus respecter la procédure disciplinaire établie dans le décret sur l'administration locale ou dans le décret provincial ne la dispense pas d'observer, sous le contrôle du juge compétent, les principes généraux de bonne administration, parmi lesquels l'obligation d'audition, le principe de proportionnalité et l'exigence d'un délai raisonnable.

B.29.4. En revanche, avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, il n'était pas explicitement possible de licencier un agent statutaire en raison des ‘nécessités du fonctionnement de l'administration’. À ce sujet, l'exposé des motifs de ce décret précise que ‘l'objectif général du législateur décretal est d'inciter les administrations provinciales et locales autant que possible, quand elles mettent fin à des emplois pour des raisons liées au service (par exemple quand un service est supprimé ou réorganisé), à chercher d'autres solutions. Des modalités complémentaires seront établies en ce sens dans un arrêté d'exécution’ (*ibid.*, p. 11).

À cet égard, l'article 23, § 3/2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023 ‘fixant les conditions minimales du statut du personnel des administrations locales et provinciales’ (ci-après : l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023), tel qu'il a été inséré par l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 janvier 2024, dispose :

‘ Si l'emploi d'un agent statutaire est supprimé pour les nécessités du fonctionnement de l'administration tel que visé à l'article 111bis, alinéa 2, du décret provincial du 9 décembre 2005 et à l'article 194/1, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017, à l'initiative de l'administration, l'agent statutaire est reclassé dans une fonction appropriée d'un grade identique dans la propre administration ou mis à disposition dans une fonction appropriée d'un grade identique dans une autre administration en application de l'article 100bis du décret provincial du 9 décembre 2005 ou de l'article 185 du décret du 22 décembre 2017, à condition qu'il y consente.

L'agent qui est reclassé ou mis à disposition conformément à l'alinéa 1er reçoit l'échelle de traitement et l'éventuelle ancienneté barémique qu'il avait acquises dans sa fonction précédente.

Si le reclassement ou la mise à disposition, visé(e) à l'alinéa 1er, n'est pas possible, l'agent statutaire peut être licencié pour les nécessités du fonctionnement de l'administration tel que visé à l'article 111bis du décret provincial du 9 décembre 2005 et à l'article 194/1 du décret du 22 décembre 2017'.

L'exposé des motifs ajoute ' qu'une administration doit toujours respecter, entre autres, le principe de proportionnalité et le devoir de minutie, en tant que principes de bonne administration, avant de licencier; elle devra donc, en cas de licenciement fondé sur les nécessités du fonctionnement du service, expliquer pourquoi il n'était pas possible, par exemple, de procéder à la réaffectation interne de l'agent statutaire ou de lui donner d'autres tâches ' (*ibid.*, pp. 11-12).

B.29.5. Il résulte de ce qui précède qu'en substance, l'extension des possibilités de licenciement est limitée au licenciement fondé sur les nécessités du fonctionnement de l'administration.

B.29.6. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si cette possibilité de licenciement supplémentaire entraîne un recul significatif du degré de protection existant en ce qui concerne le droit au travail et le droit à des conditions de travail équitables, ce recul est, en toute hypothèse, raisonnablement justifié au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décretal consistant à moderniser et à flexibiliser la cessation de l'emploi statutaire.

En effet, un agent statutaire doit accepter que sa fonction ou des éléments de son statut, ainsi que l'organisation du service, puissent être modifiés unilatéralement en application du « principe de la mutabilité » (voy. aussi CE, avis n° 70.956/2 du 7 mars 2022, point 2; avis n° 72.556/3 du 16 janvier 2023, point 5.4). En contrepartie, cet agent bénéficie du caractère permanent de l'emploi, qui est une caractéristique substantielle de la fonction statutaire et qui constitue une garantie pour que l'agent statutaire puisse exercer ses missions avec l'objectivité nécessaire. Son emploi est en effet garanti par le fait qu'il ne peut être mis fin à sa fonction que sur la base de motifs énumérés expressément dans son statut. Ce caractère permanent ne s'oppose toutefois pas, en principe, à ce que l'autorité prévoit des possibilités de licenciement supplémentaires ni à ce qu'elle modifie celles qui existent déjà. Comme l'a jugé la section du contentieux administratif du Conseil d'État, le caractère permanent de l'emploi ' n'est pas un principe général qui l'emporte sur le principe de la mutabilité du service public, mais seulement un ensemble de garanties intégrées dans les différents statuts du personnel en guise de contrepoids à la détermination unilatérale, par l'administration, du statut de ses fonctionnaires ' . Au demeurant, il n'existe pas non plus ' de principe général en matière de gestion du personnel dans le service public selon lequel un agent conserve sa qualité de fonctionnaire si son emploi est supprimé ' (CE, 17 mars 2005, n° 142.309, ECLI:BE:RVSCE:2005:ARR.142.309, point 3.6.2).

À la lumière notamment du principe de la mutabilité, il n'est pas déraisonnable qu'une administration ne puisse pas être tenue de manière absolue à garder en service un agent statutaire lorsque ce dernier, par exemple en cas de réorganisation ou de suppression du service,

ne peut plus se voir proposer un emploi adéquat, pour autant que des garanties protégeant l'agent statutaire contre des licenciements irréguliers soient prévues. Compte tenu du système, organisé par le décret attaqué et par l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023, prévoyant l'obligation pour l'administration, d'une part, de confier une autre fonction ou d'autres tâches à l'agent et, le cas échéant, de démontrer pourquoi il n'est pas possible de le faire, et, d'autre part, de procéder à un licenciement qui ne doit pas être manifestement déraisonnable et qui aurait pu être décidé par une administration provinciale ou locale agissant de manière normale et raisonnable, la possibilité de licenciement précitée ne porte pas une atteinte disproportionnée au caractère permanent de l'emploi des agents statutaires concernés (voy. en ce sens également CE, avis n° 72.556/3 du 16 janvier 2023, point 9.3).

B.29.7. L'article 111bis, alinéa 2, du décret provincial et l'article 194/1, alinéa 2, du décret sur l'administration locale, tels qu'ils ont été insérés respectivement par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023, ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution ».

B.17. Pour les mêmes motifs, l'article 194/1, alinéa 2, du décret sur l'administration locale, en ce qu'il détermine les situations dans lesquelles une administration locale peut procéder au licenciement d'un agent statutaire, est compatible avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion.

B.18. Quant à la compatibilité, avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, de l'application du régime de licenciement contenu dans la loi du 3 juillet 1978 aux agents statutaires des administrations locales, de la compétence des juridictions du travail et de l'absence d'une obligation de réintégration en cas de licenciement irrégulier, la Cour a jugé, par son arrêt n° 85/2025 :

« B.30.1. Les parties requérantes critiquent également le fait que, lorsqu'une juridiction du travail estime qu'une administration a mis fin à un emploi statutaire de manière irrégulière, par exemple en cas de licenciement manifestement déraisonnable, l'agent concerné ne peut prétendre qu'à une indemnisation et l'administration n'est pas tenue de le réintégrer dans sa fonction.

B.30.2. Avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, lorsque la section du contentieux administratif du Conseil d'État annulait une décision de licenciement d'un agent statutaire d'une administration provinciale ou locale, cette décision disparaissait de l'ordre juridique rétroactivement et *erga omnes*, de sorte que l'agent concerné devait être réputé se trouver dans la situation antérieure à son licenciement. Le corollaire d'un tel arrêt d'annulation, et de l'obligation de réintégration décidée dans celui-ci, était que l'intéressé devait être mis en mesure de reprendre sa fonction et d'en assumer à nouveau les compétences et responsabilités (voy. en ce sens CE, 26 octobre 2011, n° 216.022, ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.216.022, points 8.2 à 8.5).

B.30.3. Par le décret du 16 juin 2023, le législateur décrétal a voulu conférer aux administrations provinciales et locales un ‘ pouvoir de licenciement de principe ’, dans le cadre duquel ‘ les règles et principes applicables s’opposent à l’annulation du licenciement et à la possibilité de réintégration de l’agent ’ (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1631/1, pp. 23 et 31). Ce pouvoir suppose que ‘ le licenciement ne peut pas être annulé, même s’il est contraire à une ou plusieurs règles juridiques, fussent-elles, par hypothèse, de droit impératif ou liées à l’ordre public. Par conséquent, si cet acte administratif est retiré, annulé ou déclaré inapplicable, l’agent n’est pas réintégré, mais s’il est démontré une faute, un dommage et un lien de causalité entre la faute alléguée et le dommage, il peut y avoir indemnisation conformément aux règles du droit civil ’ (*ibid.*, pp. 22-23 et 30).

B.30.4. L’absence d’obligation de réintégration en cas de licenciement irrégulier découle du choix du législateur décrétal de rendre le chapitre IV du titre Ier de la loi du 3 juillet 1978 applicable par analogie à la cessation de l’emploi statutaire, de sorte que le régime de licenciement des agents statutaires est largement aligné sur le régime de licenciement du droit commun en matière de contrats de travail (article 111bis, alinéa 1er, du décret provincial et article 194/1, alinéa 1er, du décret sur l’administration locale, tels qu’ils ont été insérés respectivement par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023). Le congé est en effet un acte par lequel une partie notifie à l’autre qu’elle entend que prenne fin le contrat de travail (Cass., 21 octobre 2024, ECLI:BE:CASS:2024:ARR.20241021.3N.5; voy. aussi article 32, 3°, de la loi du 3 juillet 1978). Lorsque le contrat de travail a été conclu pour une durée indéterminée, chacune des parties peut le résilier moyennant un préavis (article 37, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978). Si une partie résilie un contrat de travail conclu pour une durée indéterminée sans motif grave ou sans respecter le délai de préavis, elle est tenue de payer à l’autre partie une indemnité de congé (article 39, § 1er, de la loi du 3 juillet 1978). Ainsi, conformément au droit commun en matière de contrats de travail, chaque partie peut en principe cesser immédiatement la relation de travail, sans que l’autre partie ait la possibilité d’en exiger la poursuite, même si le congé est donné en violation des prescriptions légales applicables (voy. aussi Cass., 14 décembre 1992, *Pas.*, 1992, p. 1378; 20 juin 1988, *Pas.*, 1988, p. 1261).

B.30.5. En ce qu’un agent statutaire d’une administration provinciale ou locale, en cas de cessation irrégulière de son emploi, ne peut plus prétendre à la réintégration dans sa fonction, le décret du 16 juin 2023 réduit de manière significative le degré de protection existant en ce qui concerne son droit au travail et son droit à des conditions de travail équitables. La circonstance que cet agent puisse prétendre à une compensation financière, notamment à une indemnité de congé et/ou à une indemnisation pour licenciement manifestement déraisonnable (article 24/5 de l’arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023, tel qu’il a été inséré par l’article 7 de l’arrêté du Gouvernement flamand du 12 janvier 2024), ne conduit pas à une autre conclusion. Cette possibilité ne change rien à la perte définitive de la fonction de l’agent concerné ni au fait que celui-ci devra en principe chercher une nouvelle activité professionnelle.

B.30.6. Comme il est dit en B.29.6, le caractère permanent de l’emploi constitue une caractéristique substantielle de la fonction statutaire, qui implique notamment qu’un agent statutaire voit sa fonction garantie par le fait qu’il ne peut être mis fin à celle-ci que sur la base de motifs énumérés expressément dans son statut.

L’application par analogie du droit commun en matière de contrats de travail a pour conséquence que les administrations provinciales et locales peuvent en principe mettre fin immédiatement et définitivement à l’emploi d’un agent statutaire sans obligation de réintégration, même lorsque le licenciement est irrégulier. L’objectif du législateur décrétal de moderniser et de flexibiliser la cessation de l’emploi statutaire ne saurait justifier de vider d’une grande partie de sa substance le caractère permanent de la fonction de ces agents en les privant de la possibilité d’être réintégrés en cas de licenciement irrégulier. Partant, le recul significatif du degré de protection existant en ce qui concerne le droit au travail et le droit à des conditions de travail équitables n’est pas raisonnablement justifié.

B.30.7. L’article 111bis, alinéa 1er, du décret provincial et l’article 194/1, alinéa 1er, du décret sur l’administration locale, tels qu’ils ont été insérés respectivement par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023, violent l’article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution. [...] ».

B.19. En ce qu’elles portent sur la compatibilité, avec l’article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, de l’application du régime de licenciement contenu dans la loi du 3 juillet 1978 aux agents statutaires des administrations locales, de la compétence des juridictions du travail et de l’absence d’une obligation de réintégration en cas de licenciement irrégulier, les première, deuxième, sixième et septième sous-questions de la seconde question préjudicielle ont une portée identique à celle du grief que la Cour a déclaré fondé par son arrêt n° 85/2025. En raison du maintien des effets décidé par la Cour dans cet arrêt, la seconde question préjudicielle n’appelle, dans cette mesure, pas de réponse. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion.

La non-constitution de droits à la pension (quatrième sous-question)

B.20. La juridiction *a quo* interroge également la Cour sur le fait que l’article 194/1 du décret sur l’administration locale ne considère pas la période couverte par l’indemnité compensatoire de préavis payée en cas de licenciement sans délai de préavis d’un agent statutaire d’une administration locale comme une période de service prestée pour l’octroi d’une pension au sens de l’article 2 de la loi du 10 janvier 1974 « réglant l’admissibilité de certains services et de périodes assimilées à l’activité de service pour l’octroi et le calcul des pensions à charge du Trésor public ».

B.21. Comme le font valoir le Gouvernement flamand et l'« Autonomo Gemeentebedrijf Stedelijk Onderwijs Antwerpen », pareille critique n'est pas imputable à l'intervention du législateur décrétal, ni, spécifiquement, aux dispositions décrétale en cause. L'autorité fédérale est compétente pour la sécurité sociale, et en particulier pour les pensions des agents des administrations provinciales et locales (article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et VIII, alinéa 1er, 1°, cinquième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980).

B.22. En ce qui concerne le grief énoncé en B.20, l'article 194/1 du décret sur l'administration locale est compatible avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

L'absence d'un régime d'indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable (cinquième sous-question)

B.23. La juridiction *a quo* interroge en outre la Cour sur le fait que les articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale ne prévoient pas de régime sur la base duquel les agents statutaires des administrations locales peuvent prétendre à une indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable. Dans la question préjudicelle, la comparaison est faite avec les agents contractuels du secteur privé, qui, sur la base de la convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014 « concernant la motivation du licenciement » (ci-après : la CCT n° 109), peuvent par contre prétendre à une telle indemnisation.

B.24. L'article 194/1 du décret sur l'administration locale prévoit que la cessation de la qualité d'agent statutaire ne peut pas être manifestement déraisonnable (alinéa 2), mais il ne précise pas les effets à attacher à un licenciement manifestement déraisonnable ni ne prévoit, *a fortiori*, que l'agent concerné puisse, dans ce cas, prétendre à une compensation financière.

B.25. Cette situation fait naître une différence de traitement non seulement à l'égard des agents contractuels du secteur privé, qui peuvent prétendre à une compensation financière sur la base de la CCT n° 109, mais également à l'égard des agents contractuels du secteur public. Ces derniers ont en effet droit, sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 13 mars 2024 « sur

la motivation des licenciements et des licenciements manifestement déraisonnables des travailleurs contractuels du secteur public », à une indemnisation en cas de licenciement manifestement déraisonnable. Cette indemnisation s'élève au minimum à trois et au maximum à dix-sept semaines de rémunération (article 4, alinéa 3). En cas de licenciement manifestement déraisonnable, l'administration locale est donc tenue d'indemniser son agent contractuel.

B.26. Indépendamment du fait que les différences de traitement mentionnées en B.25 ne sauraient, en soi, être jugées contraires au principe d'égalité et de non-discrimination, puisque le législateur fédéral est compétent pour fixer les règles relatives à la cessation des contrats de travail des agents contractuels, y compris des agents contractuels des administrations locales, tandis que le législateur décretal est compétent pour fixer les règles relatives à la cessation de l'emploi des agents statutaires des administrations locales, il convient de constater que ces différences de traitement sont inexistantes.

Comme il est mentionné en B.30.5 de l'arrêt n° 85/2025, cité en B.18 du présent arrêt, l'article 24/5 de l'arrêté du 12 janvier 2024, qui est pris en exécution de l'article 194/1, alinéa 3, du décret sur l'administration locale, prévoit en effet que, lorsque les juridictions du travail estiment qu'il est question de licenciement manifestement déraisonnable, l'administration locale doit verser des dommages et intérêts à l'agent statutaire (alinéa 1er). Cette indemnisation s'élève au minimum à trois et au maximum à dix-sept semaines de traitement (article 24/5, alinéa 2).

Certes, l'article 24/5 précité ne s'applique pas aux procédures relatives à la perte de la qualité de l'agent statutaire qui, comme dans l'affaire au fond, ont été engagées avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 janvier 2024, c'est-à-dire avant le 11 février 2024 (article 12 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 janvier 2024). L'agent statutaire qui se trouve dans une telle situation peut néanmoins, en cas de licenciement manifestement déraisonnable, obtenir réparation en application du droit commun des obligations (voy. notamment arrêts n° 84/2001, 21 juin 2001, ECLI:BE:GHCC:2001:ARR.084, B.7, et n° 123/2012, 18 octobre 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.123, B.8). Le cas échéant, la juridiction du travail peut, pour évaluer l'indemnisation, se laisser guider par l'article 24/5 de l'arrêté du 12 janvier 2024.

B.27. En ce qui concerne le grief énoncé en B.23, l'article 194/1 du décret sur l'administration locale est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'absence d'un régime transitoire (troisième, septième et huitième sous-questions)

B.28. Enfin, la juridiction *a quo* interroge essentiellement la Cour sur le fait que les articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale s'appliquent aux agents statutaires qui étaient déjà nommés avant la publication du décret précité, sans que des mesures transitoires raisonnables aient été prévues.

B.29. Il appartient en principe au législateur décretal, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

B.30. Le décret du 16 juin 2023 n'a pas pour effet de mettre fin de plein droit à l'emploi de certains agents statutaires des administrations provinciales et locales, il ne fait que modifier le régime de licenciement de ces agents. Contrairement à ce que fait valoir la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, il est raisonnablement justifié que le législateur décretal n'ait pas limité le champ d'application d'un tel régime aux agents qui ne seront nommés à titre statutaire qu'après son entrée en vigueur. Ceci permet d'éviter que plusieurs régimes de licenciement demeurent applicables pendant une longue période aux agents statutaires des administrations concernées, ce qui ne serait pas conforme à l'objectif du législateur décretal de moderniser et de flexibiliser la cessation de l'emploi statutaire. À la lumière notamment du « principe de la mutabilité », comme il est mentionné en B.29.6 de l'arrêt n° 85/2025, cité en B.16 du présent arrêt, un agent statutaire ne peut pas légitimement escompter

que son statut, en particulier les conditions auxquelles il peut être mis fin à celui-ci, demeure inchangé à l'avenir (voy. en ce sens également CE, avis n° 72.556/3 du 16 janvier 2023, points 11.3 et 11.4).

Eu égard au principe de la mutabilité précité, et indépendamment du fait qu'il s'agit de l'application de normes adoptées par des législateurs différents dans l'exercice de leurs compétences propres, la référence, faite dans la question préjudiciale, au régime transitoire prévu aux articles 67 à 69 de la loi du 26 décembre 2013 « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement » ne conduit pas à une autre conclusion.

B.31. En ce qui concerne le grief énoncé en B.28, les articles 194/1 et 194/2 du décret sur l'administration locale sont compatibles avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

Par ces motifs,

La Cour

dit pour droit :

1. L'article 194/1 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » ne viole pas l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
2. Dans la mesure mentionnée en B.19, la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.
3. Pour le surplus, les articles 194/1 et 194/2 du décret précité ne violent pas les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1° et 2°, de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 janvier 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Luc Lavrysen