Cour constitutionnelle

Arrêt n° 85/2025
du 5 juin 2025
Numéros du rôle : 8109, 8134, 8139, 8140 et 8141

En cause : les recours en annulation 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 », introduits par le « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, Lokale en Regionale Besturen Regio Vlaanderen » et autres, par Pieter Vanhoutte, par Sibylle Cuypers, par l'ASBL « Exello.net » et autres et par la Centrale Générale des Services Publics et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 2023 et parvenue au greffe le 17 novembre 2023, un recours en annulation 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 » (publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 2023) a été introduit par le « Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, Lokale en Regionale Besturen Regio Vlaanderen », Peggy Huybreghs, Pascale Geleyn et Marc Duchesne, assistés et représentés par Me Tom Peeters, Me Kelly De Herdt et Me Lobke Roodhooft, avocats au barreau d'Anvers.

b. Par quatre requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 28 décembre 2023, 8 et 10 janvier 2024 et parvenues au greffe les 29 décembre 2023, 9, 10 et 11 janvier 2024, des recours en annulation du même décret ont été introduits respectivement par Pieter Vanhoutte, par Sibylle Cuypers, assistée et représentée par Me Johan Geerts, avocat au barreau d'Anvers, par l'ASBL « Exello.net », l'ASBL « Vlaamse Lokale Financieel

Directeurs », Luc Jolie, Tom Gevaert, Bruno Debrabandere, Steven Van De Velde, Vera Boudry, Frank Remy, Wim Haest, Cathy Brouckaert, Koen Berghmans et Gunther Dobbeleer, assistés et représentés par Me Tom Messiaen, avocat au barreau de Gand, par Me Renske Gieghase, avocate au barreau du Limbourg, et par Me Cies Gysen, avocat au barreau d'Anvers, et par la Centrale Générale des Services Publics, la Confédération des syndicats chrétiens Services publics, Chris Reniers, Ilse Heylen, Geert Verbrugge, Carine Nijs, Anja Willems, P.T., Martine Dhaene, Stefaan Denewet, Ward Dautzenberg et Glenn Gevaert, assistés et représentés par Me Mieke Van Laer et Me Timo Lehaen, avocats au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8109, 8134, 8139, 8140 et 8141 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- la ville de Tongres, assistée et représentée par Me Koen Geelen, Me Wouter Moonen et Me Jarien Bloemen, avocats au barreau du Limbourg (partie intervenante dans les affaires n^{os} 8134, 8139, 8140 et 8141);

- la ville de Saint-Trond, assistée et représentée par Me Koen Geelen, Me Wouter Moonen et Me Jarien Bloemen (partie intervenante dans les affaires n^{os} 8134, 8139, 8140 et 8141);

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

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 12 mars 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet, a décidé que les affaires étaient 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 les affaires seraient mises en délibéré.

À la suite des demandes des parties requérantes dans les affaires n^{os} 8109, 8139 et 8141 à être entendues, la Cour, par ordonnance du 26 mars 2025, a fixé l'audience au 30 avril 2025.

À l'audience publique du 30 avril 2025 :

- ont comparu :

. Me Tom Peeters, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8109;

. Pieter Vanhoutte, partie requérante dans l'affaire n° 8134, en personne;

. Me Johan Geerts et Me Geert Dewachter, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 8139;

. Me Tom Messiaen et Me Wouter Rubens et Me Anton Geerts, avocats au barreau d'Anvers, *loco* Me Cies Gysen, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8140;

. Me Jan Buelens, avocat au barreau d'Anvers, Me Mieke Van Laer et Me Timo Lehaen, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8141;

. Me Wouter Moonen et Me Jarien Bloemen, pour la ville de Tongres et la ville de Saint-Trond (parties intervenantes dans les affaires n^{os} 8134, 8139, 8140 et 8141);

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

- les juges-rapporteurs Sabine de Bethune et Thierry Giet ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises 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. *En droit*

- A -

Affaires n^{os} 8109 et 8134

A.1. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes dans l'affaire n° 8109 ne justifient pas de l'intérêt requis en droit pour introduire un recours en annulation contre le 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). La première partie requérante est une organisation syndicale, mais les dispositions attaquées ne portent pas du tout atteinte aux prérogatives des organisations syndicales. La première partie requérante ne peut pas non plus se prévaloir de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne l'intérêt de personnes morales, puisqu'en tant qu'organisation syndicale, elle n'est qu'une association de fait. Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes ne justifient pas davantage de l'intérêt requis, dès lors qu'elles ne démontrent pas qu'elles sont lésées personnellement, directement, certainement et actuellement par les dispositions attaquées. Selon lui, les possibilités de licenciement invoquées et la crainte de l'arbitraire sont tout à fait prématurées et purement hypothétiques. Les parties requérantes ne démontrent pas suffisamment de manière individuelle et concrète en quoi elles sont affectées défavorablement par les dispositions attaquées, de sorte qu'il s'agit plutôt d'une action populaire.

A.2. La première partie requérante dans l'affaire n° 8109 estime qu'elle a décrit son intérêt en se référant à l'influence néfaste du décret sur le fonctionnement syndical normal, en particulier, en dénonçant l'absence de protection contre le licenciement de ses délégués. Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes dans l'affaire n° 8109 estiment qu'elles sont effectivement affectées directement et non de manière purement hypothétique par le régime de licenciement attaqué. Elles soulignent qu'un agent qui, aux yeux de l'autorité qui l'occupe, ne suit pas scrupuleusement les visions politiques changeantes ne bénéficie plus d'une protection. La

simple possibilité de licenciement dans cette situation a ainsi une incidence directe sur la situation de travail de l'agent statutaire, *a fortiori* dans l'hypothèse où il n'y a pas de possibilité de rétablir l'emploi par la suite, mais où n'existerait qu'un droit à une indemnité (limitée). L'agent statutaire ne bénéficie plus d'aucune protection contre l'arbitraire politique, alors qu'un agent contractuel dispose encore du cadre de travail fixé contractuellement, qui ne peut pas être modifié unilatéralement.

A.3. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de cette même loi spéciale. Selon elles, conformément à ces dispositions, seul le législateur décrétal flamand est compétent pour régler les modalités de cessation de la qualité des agents statutaires des administrations locales et provinciales. Dans le décret du 16 juin 2023, l'article 15 et le titre Ier, chapitre IV, de la loi du 3 juillet 1978 « relative aux contrats de travail » (ci-après : la loi du 3 juillet 1978), à l'exception des articles 33, 37, § 1er, alinéa 5, §§ 2 à 4, 37/3, 37/5, 37/7, 37/11, 38 et 39*bis*, s'appliquent par analogie aux agents statutaires des administrations locales. Ainsi, le législateur décrétal flamand n'a plus de règles propres pour la cessation du statut des agents locaux, dès lors qu'en se référant de manière dynamique aux dispositions de la loi du 3 juillet 1978, il s'est rendu dépendant des (futurs) choix de l'autorité fédérale. Partant, le régime de licenciement des agents statutaires subira automatiquement des changements si l'autorité fédérale modifie le régime de licenciement qu'elle a élaboré, une intervention décrétale n'étant possible qu'après coup.

Selon elles, ce renvoi dynamique entraîne une (re)délégation inconstitutionnelle des compétences vers l'autorité fédérale. Le législateur décrétal n'est pas compétent pour rétrocéder les compétences acquises vers l'autorité fédérale.

A.4. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que la critique des parties requérantes est une critique d'opportunité du choix politique opéré par le législateur décrétal flamand d'instaurer, pour les agents statutaires des administrations locales et provinciales, le même régime de licenciement que celui qui est prévu pour les agents contractuels, en recourant à la technique du renvoi dynamique à la loi du 3 juillet 1978. Il souligne qu'il appartient au législateur décrétal de déterminer la politique et que ce n'est pas le rôle de la Cour de mettre en cause ces choix politiques.

Il estime ensuite que le législateur décrétal flamand est compétent pour régler le régime de licenciement des agents statutaires et qu'il a choisi de déclarer applicables les dispositions pertinentes de la loi du 3 juillet 1978. Ceci ne porte pas atteinte à la compétence du législateur décrétal. L'objectif principal est d'élaborer un même régime de licenciement pour les agents statutaires et contractuels, ce qui n'est possible que par le biais du renvoi dynamique à la loi du 3 juillet 1978. Il souligne que, dans son avis, le Conseil d'État a confirmé la compétence du législateur décrétal flamand. Le législateur décrétal n'a pas transféré sa compétence vers l'autorité fédérale, mais a exercé lui-même pleinement celle-ci.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation du principe d'égalité.

A.5.2. Elles estiment, dans une première branche, qu'en déclarant le régime de licenciement des agents contractuels applicable aux agents statutaires, le législateur décrétal a élaboré un même régime pour deux situations qui sont fondamentalement différentes. Elles attirent l'attention sur les différences entre contrat et statut, notamment en ce qui concerne le mode de désignation, la mutabilité, la stabilité d'emploi, la cessation de la relation de travail et le contrôle de celle-ci. Il n'existe pas de justification à cette identité de traitement de situations fondamentalement différentes. Et même si cette identité de traitement était justifiée, *quod non*, il serait en tout cas injustifié de ne pas avoir prévu un régime de licenciement souple similaire pour les agents statutaires de l'autorité flamande, de l'enseignement communal subventionné et des associations prestataires de services et/ou chargées de missions.

A.5.3. Dans une deuxième branche, elles soutiennent que le législateur décrétal a omis d'aligner entièrement le nouveau régime de licenciement sur celui qui est applicable aux agents contractuels. Elles attirent l'attention sur un traitement défavorable des agents statutaires, notamment en ce qui concerne les délais de préavis et les délais de licenciement pour motifs graves. Elles relèvent aussi un certain nombre d'anomalies dans des domaines tels que le reclassement, la suspension et le calcul du délai de préavis, le trajet de transition et les sanctions en cas de licenciement manifestement déraisonnable.

Ainsi, elles estiment que la loi du 26 décembre 2022 « visant à neutraliser l'article 1.7 du livre 1er du Code civil en ce qui concerne le droit du travail et la sécurité sociale et l'assistance sociale » n'a pas été appliquée par analogie aux agents statutaires, de sorte que les samedis ne sont plus des jours ouvrables pour les agents statutaires,

mais qu'ils le sont toujours pour les agents contractuels. De ce fait, les délais dans le cas d'un licenciement pour motif grave, par exemple, seraient calculés différemment selon que l'agent concerné est statutaire ou contractuel. Elles estiment que les délais de préavis pour les agents contractuels et statutaires des administrations locales et provinciales seront calculés différemment, bien que l'article 37/2 de la loi du 3 juillet 1978 s'applique à ces deux groupes d'agents. 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) n'a en effet pas été déclarée applicable, de sorte que les dispositions transitoires contenues dans cette loi ne s'appliquent pas à la (cessation de la) relation de travail des agents statutaires qui sont entrés en service avant le 1er janvier 2014.

Elles estiment que la mise à disposition telle qu'elle est prévue dans le cadre d'un trajet de transition pendant le délai de préavis ne correspond pas aux possibilités de mise à disposition pour les agents statutaires en service dans les administrations locales et provinciales flamandes. Elles en déduisent qu'il existe une inégalité de traitement.

Elles estiment qu'en cas de congé notifié par l'employeur, le délai de préavis des agents statutaires ne sera pas suspendu pendant une période d'incapacité de travail, étant donné que l'article 38 de la loi du 3 juillet 1978 n'a pas été déclaré applicable par analogie, alors que tel est le cas lorsqu'un agent contractuel est en incapacité de travail dans cette situation.

Elles estiment que l'on n'aperçoit pas en quoi les articles 39*ter* et 41, § 3, de la loi du 3 juillet 1978, qui ont été déclarés applicables par analogie aux agents statutaires, pourraient leur être appliqués, étant donné que la loi du 5 septembre 2001 « visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs » (ci-après : la loi du 5 septembre 2001) ne s'applique pas à ces agents. Par ailleurs, l'on n'aperçoit pas non plus avec quelles cotisations patronales les mesures destinées à accroître l'employabilité seraient financées.

De même, elles ne voient pas comment il pourrait y avoir résiliation en cas de désignations successives à durée déterminée, conformément à l'article 40 de la loi du 3 juillet 1978.

Enfin, elles estiment que les dispositions attaquées font naître une différence de traitement en ce qui concerne le licenciement manifestement déraisonnable. Ainsi, elles considèrent que, sur la base des articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023, les agents statutaires peuvent faire valoir que leur licenciement est manifestement déraisonnable, mais sans bénéficier d'un quelconque régime de compensation, alors que les agents contractuels ne pourraient se prévaloir d'aucun régime, étant donné qu'à ce jour, le législateur n'a pas donné suite à l'exécution de l'article 38, 2°, de la loi du 26 décembre 2013 ni à l'arrêt de la Cour n° 101/2016 du 30 juin 2016 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.101), qui prévoient qu'il convient d'élaborer un régime relatif au licenciement manifestement déraisonnable qui soit similaire à celui qui existe pour les agents contractuels du secteur privé, à savoir la Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014 « concernant la motivation du licenciement » (ci-après : la CCT n° 109). Elles constatent que, contrairement à ce que prévoit la CCT n° 109 et à ce qui découle de l'arrêt de la Cour n° 101/2016, précité, un régime de sanctions n'est pas prévu.

A.5.4. Dans une troisième branche, elles soulignent qu'en violation du principe d'égalité, une protection spécifique contre le licenciement n'est pas prévue pour les agents statutaires qui sont également délégués d'une organisation syndicale.

A.5.5. Enfin, dans une quatrième branche, elles soutiennent que, pour autant que le nouveau régime décrétal relatif à la compétence des juridictions du travail pour les agents statutaires serait tout de même totalement identique au régime existant pour les contractuels, pour lesquels seul le tribunal du travail est compétent et peut encore uniquement se prononcer sur les conséquences d'un licenciement, mais non sur la validité du licenciement en soi, ce nouveau régime est contraire aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution et aux articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les agents statutaires des pouvoirs publics, qui sont soumis à une organisation de travail imposée et modifiable unilatéralement par l'autorité qui les occupe ainsi qu'à un devoir de loyauté à l'égard de celle-ci, en vertu desquelles le membre du personnel doit se conformer aux décisions prises, doivent, en contrepartie, avoir la possibilité illimitée de faire valoir toutes les voies de recours contre des actes de l'autorité publique. Il serait porté atteinte au droit d'accès au juge garanti par la Constitution si l'agent ne pouvait plus attaquer lui-même la validité d'une décision de licenciement et s'il ne pouvait plus introduire que des actions (pécuniaires) relatives aux conséquences de cette décision.

A.6.1. En ce qui concerne la première branche, le Gouvernement flamand estime que l'identité de traitement des agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales flamandes, en ce qui concerne l'application par analogie de certaines règles en matière de licenciement prévues dans la loi du 3 juillet 1978, repose sur un critère objectif, à savoir la qualité d'un agent au service d'une administration locale ou provinciale flamande. L'identité de traitement des agents statutaires et contractuels dans les administrations locales et provinciales flamandes répond, en outre, à un objectif légitime : moderniser le statut et résorber les différences entre les agents statutaires et contractuels. Dans ce contexte, il est jugé nécessaire d'aligner la cessation de l'emploi des agents statutaires sur celle des agents contractuels, et ce, compte tenu du principe de la mutabilité. Ainsi, le régime est nécessaire à la lumière de l'intérêt général. Lorsque, dans le cadre de la réorganisation voire de la suppression d'un service, une administration considère qu'il n'est pas possible de confier une autre tâche aux agents statutaires qui travaillent dans ce service ou de reclasser ceux-ci dans une autre fonction adéquate, il est nécessaire de pouvoir procéder à la cessation de la qualité d'agent statutaire. Le décret du 16 juin 2023 est aussi proportionné. Il ne vise pas à harmoniser intégralement statut et contrat, mais se concentre uniquement sur la cessation de l'emploi pour garantir une même protection. L'élargissement du régime de licenciement est en effet limité au licenciement pour les nécessités du service et répond à l'exigence de proportionnalité. Le licenciement fondé sur la conduite ou l'aptitude n'est pas neuf pour les agents statutaires.

A.6.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le Gouvernement flamand estime que l'harmonisation, attaquée, en matière de licenciement n'établit pas une inégalité de traitement.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les samedis, dans la situation évoquée, demeurent des jours ouvrables. Les délais pertinents sont dès lors calculés de la même manière qu'en ce qui concerne les agents contractuels. Les agents statutaires qui sont entrés en fonction avant 2014 dans l'administration locale ou provinciale n'étaient pas soumis aux anciens délais de préavis et ne peuvent dès lors pas légitimement s'attendre aujourd'hui à être soumis aux délais de préavis plus favorables qui s'appliquaient à l'époque aux agents liés par un contrat de travail. Aucune attente légitime n'impose non plus de respecter à l'égard des agents statutaires des clauses qui s'appliquaient à ce moment-là aux agents statutaires des administrations locales et provinciales. Le régime transitoire ne s'applique qu'aux agents qui, lorsqu'il est entré en vigueur, étaient soumis aux délais de préavis (en vigueur à l'époque) relatifs à la résiliation du contrat de travail sur la base de la loi du 3 juillet 1978. Déclarer de telles règles encore applicables aux agents statutaires irait à l'encontre de la *ratio legis* de la loi du 26 décembre 2013. Il ressort dès lors de ce qui précède que les agents contractuels et statutaires qui sont entrés en fonction avant 2014 se trouvent dans des situations différentes en ce qui concerne l'application du régime transitoire prévu dans la loi du 26 décembre 2013. La circonstance qu'une catégorie bénéficie d'un régime transitoire, de sorte que ses attentes légitimes sont respectées, et que l'autre catégorie n'en bénéficie pas ne viole donc pas le principe d'égalité.

Le Gouvernement flamand soutient que le trajet de transition peut effectivement être appliqué dans le cadre de la cessation de la qualité d'un agent statutaire avec un délai de préavis. Il ne saurait donc y avoir une quelconque inégalité de traitement. L'interdiction prévue par la loi du 24 juillet 1987 « sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs » ne s'applique dès lors pas aux agents statutaires. La mise à disposition d'agents statutaires est possible à condition qu'existe un fondement juridique à cet effet. Celui-ci est incontestablement présent en l'espèce. La base juridique pour la mise à disposition d'agents statutaires dans le cadre d'un trajet de transition est établie notamment par l'application par analogie de l'article 37/13 de la loi du 3 juillet 1978. Ceci permet de mettre également des agents statutaires à la disposition d'un utilisateur pendant la durée du délai de préavis dans le cadre d'un trajet de transition. La mise à disposition dans le cadre d'un trajet de transition constitue donc une modalité supplémentaire de mise à disposition d'agents statutaires, en plus des possibilités prévues à l'article 185 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret sur l'administration locale) et à l'article 100*bis* du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 (ci-après : le décret provincial).

Étant donné que le délai de préavis est suspendu en cas d'incapacité de travail tant pour les agents contractuels que pour les agents statutaires, il n'y a pas de différence de traitement.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que le régime en matière de reclassement mentionné dans la section Ire, chapitre V, de la loi du 5 septembre 2001 est déclaré applicable, de sorte qu'il n'y a pas de différence de traitement.

Le Gouvernement flamand observe que des désignations statutaires successives à durée déterminée ne sont pas possibles, de sorte que l'argumentation des parties requérantes n'est pas valable.

Enfin, le Gouvernement flamand soutient que les agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales bénéficient d'une même protection juridique contre un licenciement manifestement déraisonnable. La circonstance que les fondements juridiques pour ce faire sont différents – le décret du 16 juin 2023 pour les agents statutaires et la jurisprudence pour les agents contractuels – n'y change rien.

A.6.3. En ce qui concerne la troisième branche, le Gouvernement flamand estime en premier lieu qu'il est inexact d'affirmer qu'il n'existerait pas de protection contre le licenciement pour les agents qui sont actifs dans les syndicats du secteur public. À cet égard, le Gouvernement flamand attire l'attention sur la protection contre le licenciement existante qui est prévue dans la loi du 19 décembre 1974 « organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités » et dans l'arrêté royal du 28 septembre 1984 « portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ». Ces dispositions prévoient une procédure spéciale de licenciement lorsqu'une autorité a l'intention de licencier un délégué syndical contractuel désigné par une organisation syndicale représentative. L'arrêté royal précité prévoit pour les agents statutaires aussi une protection contre les représailles en raison d'activités syndicales. Ces dispositions restent applicables intégralement, même après l'entrée en vigueur des dispositions attaquées. En outre, chaque délégué du personnel, qu'il soit statutaire ou contractuel, bénéficie de la protection offerte par la législation anti-discrimination sur la base du critère protégé de la conviction syndicale.

A.6.4. En ce qui concerne la quatrième branche, le Gouvernement flamand constate en premier lieu qu'il s'agit aussi, en substance, d'une pure critique d'opportunité du choix politique opéré par le législateur décrétal flamand, qui consiste, sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, à rendre les juridictions du travail compétentes pour connaître des litiges relatifs aux décisions de licenciement prises en application des dispositions attaquées. Selon lui, les parties requérantes ne tiennent pas du tout compte du fait que le législateur décrétal flamand est effectivement compétent pour conférer aux juridictions du travail, par les articles 4 et 9 du décret du 16 juin 2023, le pouvoir de connaître des litiges relatifs aux décisions de licenciement prises par les administrations locales et provinciales flamandes à l'égard de leurs agents statutaires en application des dispositions attaquées.

Selon le Gouvernement flamand, les trois conditions sont remplies pour recourir aux pouvoirs implicites afin, en l'espèce, de rendre les juridictions du travail compétentes pour connaître des litiges relatifs au licenciement des agents statutaires des administrations locales. Bien que le législateur fédéral soit, en principe, compétent tant pour définir les pouvoirs des juridictions ordinaires que pour fixer les règles de procédure, le législateur décrétal flamand peut empiéter sur ce domaine de compétence si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies. Selon lui, tel est le cas, et cette question est commentée explicitement dans les travaux préparatoires.

À la lumière de l'objectif général consistant à soumettre les agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes au même régime de licenciement que celui qui s'applique aux agents contractuels de ces mêmes administrations, le législateur décrétal flamand a considéré qu'il est important d'offrir également la même protection juridique aux deux catégories du personnel local et provincial, afin que les agents contractuels et statutaires soient traités de la même manière dans des situations identiques. Il s'ensuit que les juridictions du travail doivent aussi être compétentes pour connaître des litiges découlant des dispositions attaquées à l'égard des agents statutaires, comme c'était déjà le cas pour les agents contractuels.

À la lumière du principe d'égalité et de l'objectif d'offrir une même protection juridique aux agents statutaires et contractuels, les juridictions du travail appliqueront aussi aux futurs litiges relatifs à la cessation de la qualité des agents statutaires la jurisprudence et la doctrine dominantes relatives au licenciement des agents contractuels. Les juridictions du travail peuvent par ailleurs toujours, en vertu de l'article 159 de la Constitution, écarter l'application de décisions de licenciement irrégulières qui ont été prises en application des dispositions attaquées. Ceci ne peut toutefois pas porter atteinte au pouvoir de licenciement conféré à l'administration locale ou provinciale. Le cas échéant, le retrait ou l'annulation d'un licenciement ou la décision d'en écarter l'application n'entraînent dès lors en aucun cas la réintégration de l'agent, mais peuvent donner lieu à une indemnisation après démonstration d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre la faute alléguée et le dommage. Les juridictions du travail peuvent naturellement examiner et apprécier la régularité du licenciement. Lorsqu'elles estiment que le licenciement est irrégulier (par exemple, parce qu'un ou plusieurs principes généraux de bonne

administration sont violés), l'agent licencié a la possibilité de faire réparer cette irrégularité en demandant une indemnisation. Il n'est donc pas du tout impossible de faire valoir toutes les voies de recours contre la décision de licenciement, comme les parties requérantes semblent le prétendre en vain.

A.7. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation du principe de proportionnalité. Selon elles, le décret du 16 juin 2023 instaure une modification aussi considérable qu'inutile pour les agents statutaires des administrations locales et provinciales en supprimant leur nomination permanente et en introduisant un régime de licenciement plus souple. Elles soulignent que les administrations locales et provinciales ont déjà la possibilité d'opter pour un régime contractuel si, le cas échéant, elles souhaitent ultérieurement licencier leurs agents de manière souple. Aucune étude ni aucun argument ne démontre que la nomination permanente entrave le fonctionnement des administrations locales et provinciales ou que l'assouplissement aboutirait à des améliorations. En outre, le décret du 16 juin 2023 supprime aussi les sanctions disciplinaires que sont la démission d'office et la révocation, de sorte que seules des sanctions plus légères subsistent. Cela permet de licencier plus facilement des agents, sans leur accorder les droits de la défense plus étendus offerts par les procédures disciplinaires. En outre, l'incertitude règne en ce qui concerne la différence entre le licenciement pour inaptitude professionnelle et le licenciement en raison de la conduite ou de l'aptitude de l'agent, le nouveau régime de licenciement prévoyant des conditions moins strictes et réduisant les droits de la défense. De ce fait, il est beaucoup plus simple, à un point disproportionné, de licencier des agents sur la base de leur conduite ou aptitude que de leur inaptitude professionnelle.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes soutiennent à tort que les dispositions attaquées supprimeraient le régime statutaire au sein des administrations locales et provinciales flamandes. Au contraire, le décret du 16 juin 2023 a pour seul objectif d'aligner le régime de licenciement applicable aux agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes sur celui qui s'applique aux agents contractuels de ces administrations. Pour le surplus, les dispositions attaquées n'affectent pas le statut des agents au sein des administrations locales et provinciales flamandes, de sorte qu'il ne peut être question d'une violation du principe de proportionnalité.

Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un assouplissement disproportionné du licenciement. Ainsi, selon le Gouvernement flamand, les principes généraux de bonne administration demeurent pleinement applicables aux décisions de licenciement que prennent les administrations locales et provinciales flamandes en application des dispositions attaquées. En outre, il est toujours possible de saisir les juridictions du travail d'un recours, dans le cadre duquel un agent licencié peut faire valoir tous les droits de la défense, et notamment invoquer une éventuelle violation des principes généraux de bonne administration. Il ajoute encore que le licenciement fondé sur l'inaptitude d'un agent statutaire ne peut avoir lieu qu'à l'issue d'une évaluation. Les dispositions attaquées respectent cette formalité. En revanche, le licenciement fondé sur la conduite de l'intéressé ou sur les nécessités du service ne doit pas être précédé d'une évaluation. Une évaluation se focalise en effet surtout sur le fonctionnement d'un agent (ou sur l'amélioration de son fonctionnement).

A.9. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qu'il contient, qui empêche le législateur de réduire considérablement le degré de protection offert par la législation existante sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable. Les agents statutaires des autorités locales et provinciales bénéficiaient d'une protection contre les actes arbitraires de l'autorité grâce à leur statut et à des possibilités de licenciement limitées à leur égard. Il n'existe aucune justification raisonnable à l'assouplissement du régime de licenciement. Même si cette modification était justifiée, rien ne justifie raisonnablement l'application immédiate du nouveau régime de licenciement, sans régime transitoire pour les agents qui étaient déjà en service avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées.

A.10. Selon le Gouvernement flamand, il ne s'agit pas d'un recul significatif. Ainsi, l'élargissement du régime de licenciement se limite, en substance, au licenciement pour les nécessités du fonctionnement de l'administration et il ne peut s'agir que d'une cessation qui aurait été décidée par une administration locale ou provinciale agissant de manière normale et raisonnable. À ce motif de licenciement s'ajoute l'obligation faite aux administrations locales et provinciales de chercher d'abord d'autres solutions avant de mettre fin à l'emploi de l'agent pour des raisons liées au service. Ce n'est que si aucun reclassement ou aucune mise à disposition n'est possible et que si les nécessités de l'administration l'exigent que celle-ci pourra se prévaloir du nouveau motif de licenciement. En outre, le principe de proportionnalité et le devoir de minutie doivent toujours être respectés avant qu'une administration puisse procéder à un tel licenciement. Les administrations locales et provinciales flamandes

devront donc motiver pourquoi, en cas de nécessités pour le fonctionnement du service, par exemple, il n'était pas possible de reclasser l'agent statutaire en interne ou de lui confier d'autres tâches.

En outre, si l'ajout de ce motif de licenciement relatif aux nécessités de l'administration peut être considéré comme un recul significatif, le principe de la mutabilité qui est propre au régime statutaire est de nature à le justifier. Ce principe implique (notamment) qu'il doit être possible à tout moment pour une autorité de changer les règles en matière d'organisation et de fonctionnement du service public en apportant des modifications au statut ou aux compétences des agents ou à l'organisation d'un service public voire en supprimant ce service. Étant donné qu'en cas de réorganisation ou de suppression d'un service public, il ne sera pas toujours possible de confier une autre tâche aux agents statutaires qui y travaillent, il est nécessaire, dans le cadre de l'intérêt général et du principe de la mutabilité, de pouvoir tout de même mettre fin à la relation de travail avec l'agent statutaire.

A.11. Le Gouvernement flamand invite la Cour à maintenir, le cas échéant, les effets des dispositions éventuellement annulées, étant donné qu'une annulation non modulée entraînerait une importante insécurité juridique. Il convient d'admettre qu'au moment où sera rendu l'arrêt dans l'affaire présentement examinée, un nombre assez important d'administrations locales et provinciales flamandes auront licencié des agents statutaires en application des dispositions attaquées. Or, l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation aurait pour conséquence, en l'espèce, que la constitutionnalité de ces décisions de licenciement pourrait être mise en cause.

La ville de Tongres et la ville de Saint-Trond, parties intervenantes, demandent également le maintien des effets. Elles soulignent qu'elles ont eu recours au régime de licenciement attaqué et souhaitent, en toute hypothèse, empêcher que naissent un vide juridique, dans lequel des discussions auraient lieu au sujet de la réintégration de l'agent licencié sur la base du régime attaqué, et une incertitude quant à la possibilité de recourir tout de même à un autre moyen de licenciement, comme la démission d'office.

A.12. Les parties requérantes s'opposent à un maintien des effets. Elles estiment que les administrations auraient dû faire preuve de retenue en utilisant le nouveau régime de licenciement, dès lors que celui-ci a fait l'objet de recours en annulation.

Affaire n° 8139

A.13. Le Gouvernement flamand estime que le recours n'est pas recevable parce que les critiques de la partie requérante sont plutôt dirigées contre l'application concrète du décret du 16 juin 2023. Il ne relève pas de la compétence de la Cour d'apprécier la constitutionnalité des applications concrètes du décret du 16 juin 2023.

A.14. La partie requérante répond que le simple fait qu'elle parle de l'application du décret du 16 juin 2023 à sa personne ne signifie pas que son recours porte sur l'application proprement dite. Elle souhaite seulement illustrer quelles sont les conséquences concrètes du décret du 16 juin 2023, sur le terrain et pour elle, mais sans porter son affaire individuelle devant la Cour.

A.15. La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'obligation de *standstill* et du principe d'égalité.

A.16.1. Dans une première branche, elle soutient que le régime attaqué, en violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, porte atteinte aux principes de base de la permanence de l'emploi, qui est une des pierres angulaires du statut, et à la protection juridique des agents statutaires. Le principe de base de la permanence de l'emploi implique un système « fermé » de licenciement selon lequel il n'est mis fin au statut d'un agent que sur la base de motifs expressément prévus dans celui-ci. Le décret du 16 juin 2023 limite considérablement cette permanence de l'emploi et la protection juridique des agents statutaires en cas de licenciement en application de celui-ci. Ainsi, il introduit, premièrement, un motif de licenciement supplémentaire en raison des « nécessités du service ». Deuxièmement, la protection d'un agent statutaire diminue à plusieurs égards : il perd les garanties relatives aux droits de la défense, la possibilité d'introduire un recours contre une décision de licenciement devant la Commission d'appel pour les affaires disciplinaires, et, ensuite, devant le

Conseil d'État, la sanction d'annulation par ce dernier d'une décision de licenciement illégale et, corrélativement, le rétablissement des droits en nature par la réintégration. Enfin, le décret du 16 juin 2023 entraînera une période d'insécurité juridique plus longue, en ce que les décisions prises par les juridictions du travail pourront encore faire l'objet de recours.

Selon la partie requérante, le décret du 16 juin 2023 va beaucoup plus loin que ce que tente de justifier le législateur décrétal dans l'exposé des motifs. Celui-ci semble estimer qu'il y a en réalité peu de changements par rapport aux anciennes règles, qui permettaient déjà le licenciement d'un agent après une procédure d'évaluation ou une procédure disciplinaire, mais c'est faux. De plus, le régime va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Bien que l'exposé des motifs tente de camoufler la destruction de la permanence de l'emploi comme objectif premier, il ressort incontestablement d'études commandées par le Gouvernement flamand que le régime de licenciement attaqué, sous le couvert d'un alignement sur le régime applicable aux agents contractuels, est, en substance, une mesure destructrice qui élargit les possibilités de licenciement et supprime progressivement la protection juridique des agents statutaires. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, un licenciement pour inaptitude professionnelle (après évaluation) ou une démission d'office (après une procédure disciplinaire) pouvait faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État. Une annulation d'une décision de licenciement illégale entraînait la réintégration de l'agent concerné. Le décret du 16 juin 2023 annihile cette possibilité de recours. Il est tout au plus envisageable d'obtenir une indemnité devant le tribunal du travail pour licenciement manifestement déraisonnable, eu égard au pouvoir de licenciement, principe de droit du travail développé dans la jurisprudence selon lequel un licenciement illégal ne peut jamais être annulé et peut tout au plus donner lieu à une compensation. Le législateur décrétal avait clairement pour but de rendre ce principe applicable aux agents statutaires afin qu'aucune instance ne puisse plus annuler un licenciement illégal. En raison du caractère limité de la sanction, presque rien n'empêche une administration locale d'anéantir fondamentalement la permanence de l'emploi (et, partant, dans un certain sens également l'indépendance d'un agent statutaire). Vider de sa substance l'indépendance de l'administration compromet en outre le fonctionnement efficace et transparent de l'administration locale. L'arbitraire politique risque de régner si les organes politiques de l'administration locale peuvent licencier des agents statutaires contrariants sans grandes conséquences.

Selon la partie requérante, la violation précitée de l'obligation de *standstill* a également pour effet qu'en violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le décret du 16 juin 2023 établit, sans justification raisonnable, une identité de traitement entre agents statutaires et contractuels, en soumettant ces deux catégories essentiellement différentes au même régime de licenciement.

Il n'y a aucune justification raisonnable à cette identité de traitement, excepté les explications fournies quant à l'ajout du motif de licenciement concernant les nécessités du service. Ces explications ne sauraient convaincre et, par ailleurs, l'assouplissement des autres possibilités de licenciement, liées à la conduite (qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire) ou à l'aptitude/au fonctionnement de l'agent (qui fait l'objet d'une procédure d'évaluation), n'est pas étayé. Or, les possibilités de licenciement pour des motifs liés à la conduite et à l'aptitude de l'agent sont bel et bien considérablement assouplies par la suppression de possibilités de recours effectives et de sanctions.

La justification donnée à l'identité de traitement des agents statutaires et contractuels est en outre manifestement déraisonnable, étant donné que l'harmonisation des deux statuts va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Ce dernier consiste, en résumé, à moderniser (lire : flexibiliser) la politique du personnel.

Cet objectif peut être atteint (et était en réalité déjà atteint avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023) par un assouplissement de la procédure d'évaluation. Un membre du personnel qui ne fonctionne pas bien doit pouvoir être licencié. Sur ce point, la permanence de l'emploi ne peut pas être un obstacle, à condition que soient prévues les garanties nécessaires et la protection juridique à l'égard de l'agent. Les administrations locales ont déjà la possibilité de simplifier considérablement la procédure d'évaluation de leurs agents statutaires (et contractuels). Étant donné que l'objectif du législateur décrétal, censé justifier l'identité de traitement de catégories de personnes fondamentalement différentes, a déjà été atteint par un assouplissement de la procédure d'évaluation, il n'est pas raisonnablement justifié d'assouplir encore les possibilités de licenciement d'un agent statutaire en alignant intégralement ce régime sur celui des agents contractuels.

En outre, l'objectif relatif à la « flexibilisation » de la politique du personnel a lui aussi déjà été atteint, par l'article 184, § 1er, du décret sur l'administration locale. En effet, les administrations locales sont, en principe,

libres de choisir entre statut et contrat. Si nécessaire, elles peuvent donc déjà opter au maximum pour une politique du personnel flexible en recourant à des engagements contractuels.

A.16.2. Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que le décret du 16 juin 2023 établit, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre les agents statutaires qui font l'objet d'une procédure pouvant donner lieu à une légère sanction disciplinaire, d'une part, et ceux qui font l'objet d'une procédure pouvant donner lieu à un licenciement, d'autre part. En ce qui concerne la première catégorie, la procédure disciplinaire prévue aux articles 198 à 216 du décret sur l'administration locale reste applicable, avec maintien de toutes les garanties, comme la prescription de l'action disciplinaire (article 207 du même décret), un recours administratif devant la Commission d'appel pour les affaires disciplinaires (articles 212 et suivants du même décret), une procédure strictement balisée par un arrêté d'exécution spécifique et une possibilité de recours devant le Conseil d'État. En ce qui concerne la seconde catégorie, les sanctions disciplinaires que sont la démission d'office et la révocation ont été abrogées par le décret du 16 juin 2023. Un licenciement en raison du comportement ne s'inscrit donc plus dans le cadre d'une procédure disciplinaire, alors que les conséquences juridiques sont beaucoup plus graves que celles d'une sanction disciplinaire légère. La protection juridique de l'agent statutaire est dès lors fondamentalement affaiblie à cet égard. Un agent qui commet un léger manquement disciplinaire ne peut se voir infliger une sanction disciplinaire qu'après avoir suivi une procédure disciplinaire formelle garantissant les droits de la défense, et un recours administratif est prévu. Une sanction disciplinaire irrégulière peut être retirée rétroactivement de l'ordre juridique à la suite d'un arrêt du Conseil d'État. Dans le cas d'un licenciement lié à un comportement fautif, qui est pourtant la conséquence juridique la plus grave, le décret du 16 juin 2023 prive l'agent statutaire de toute protection légale. Il n'y a plus de procédure disciplinaire. Il n'est plus possible d'introduire un recours administratif devant la Commission d'appel pour les affaires disciplinaires. La compétence du Conseil d'État et la possibilité corrélative de réintégration de l'agent après un licenciement irrégulier sont supprimées. Il n'existe aucune justification raisonnable à une telle différence de traitement, de sorte que le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par la Constitution est violé.

A.17.1. Le Gouvernement flamand soutient, à titre principal, que la première branche du moyen unique de la partie requérante consiste essentiellement en une critique d'opportunité du choix politique qu'a opéré le législateur décrétal flamand par le décret du 16 juin 2023, qui est de prévoir pour les agents statutaires des administrations locales et provinciales le même régime de licenciement que celui qui s'applique aux agents contractuels, en renvoyant de manière dynamique à la loi du 3 juillet 1978.

Se référant à ce qu'il a exposé en A.10, le Gouvernement flamand souligne ensuite qu'il n'y a pas de recul significatif du degré de protection existant, et à tout le moins que ce recul est raisonnablement justifié. Il conteste aussi qu'il soit question d'une limitation significative de la permanence de l'emploi d'un agent statutaire, étant donné que cette permanence n'a jamais été absolue. L'élargissement du régime de licenciement est en effet limité au licenciement pour les nécessités du fonctionnement de l'administration, et il ne peut s'agir que d'une cessation qui aurait été décidée par une administration locale ou provinciale agissant de manière normale et raisonnable. Par ailleurs, les dispositions attaquées n'ont nullement pour but ou pour effet de supprimer l'emploi statutaire au sein des administrations locales et provinciales flamandes. Le décret du 16 juin 2023 vise simplement à aligner le régime de licenciement applicable aux agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes sur celui qui s'applique aux agents contractuels de ces administrations. Pour tous les autres aspects, les dispositions attaquées n'affectent pas le statut des agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes.

Le Gouvernement flamand conteste en outre qu'il y ait recul significatif en matière de protection juridique. Ainsi, les principes généraux de bonne administration restent pleinement applicables aux décisions de licenciement que prennent les administrations locales et provinciales flamandes en application des dispositions attaquées. En outre, il est toujours possible d'introduire un recours juridictionnel devant les juridictions du travail, dans le cadre duquel une partie demanderesse peut faire valoir tous les droits de la défense, y compris celui d'invoquer une éventuelle violation des principes généraux de bonne administration.

En ce qui concerne la critique selon laquelle il y aurait violation du principe d'égalité en ce que différentes catégories d'agents seraient traitées de la même manière, le Gouvernement flamand renvoie, en ordre principal, à ce qu'il a expliqué en A.6.1. Il soutient qu'à la lumière du principe d'égalité, il est incontestablement raisonnablement justifié de traiter de la même manière les agents contractuels et statutaires des administrations locales et provinciales flamandes en ce qui concerne la cessation de la relation de travail. La partie requérante affirme à tout le moins implicitement que les grades décrétaux devraient être engagés sous régime statutaire, mais c'est faux. Le Gouvernement flamand observe encore que le régime statutaire n'est pas le seul tampon possible et nécessaire pour garantir l'indépendance du personnel des services publics et pour protéger celui-ci contre une

éventuelle ingérence politique. Selon lui, un licenciement qui est motivé par une ingérence politique sera toujours considéré comme manifestement déraisonnable par les juridictions du travail.

A.17.2. En ce qui concerne la seconde branche, le Gouvernement flamand estime que la levée des sanctions disciplinaires que sont la démission d'office et la révocation ne font pas naître une différence de traitement, et encore moins une différence de traitement injustifiée, entre deux catégories d'agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes. Il faut bel et bien distinguer les deux catégories de personnes mentionnées. Ainsi convient-il d'établir une distinction entre les comportements qui donnent (ou sont susceptibles de donner) lieu à une sanction disciplinaire, d'une part, et ceux qui donnent (ou sont susceptibles de donner) lieu à un licenciement, d'autre part. Les finalités des deux catégories sont fondamentalement différentes. En effet, dans le cas de faits passibles d'une sanction disciplinaire, la relation de travail peut encore être réparée, ce que l'administration provinciale ou locale estime souhaitable également. En revanche, dans le cas de faits passibles d'un licenciement, il n'est pas souhaitable pour l'administration locale ou provinciale de maintenir la relation de travail avec l'agent. Les agents qui ont commis des faits disciplinaires ou des faits donnant lieu à un licenciement ne se trouvent dès lors pas dans des situations comparables. Pour cette seule raison déjà, les deux catégories de personnes mentionnées ne sont pas comparables.

Selon le Gouvernement flamand, ces deux catégories ne sont pas traitées différemment ou, à tout le moins, pas suffisamment pour qu'il soit question d'une discrimination. Premièrement, la comparaison avec la lourde procédure disciplinaire ne tient pas, dès lors que cette procédure est fondée sur les principes du droit tels que confirmés à plusieurs reprises dans la jurisprudence. Par ailleurs, il convient de constater que les droits de la défense, qui s'appliquent dans le cadre d'une procédure disciplinaire, n'offrent à l'agent qui fait l'objet de poursuites disciplinaires pas significativement plus de protection que l'obligation d'audition dans le cadre d'une décision de licenciement prise à l'égard d'un agent. La distinction entre les droits de la défense et l'obligation d'audition s'est entre-temps fortement affaiblie, compte tenu notamment des modalités sévères qui entourent le respect de l'obligation d'audition. Ceci signifie dès lors que tout licenciement décidé conformément au décret du 16 juin 2023 est soumis au respect de l'obligation d'audition, y compris de toutes ses modalités. En outre, les autres principes de bonne administration restent intégralement applicables à la décision de licenciement.

Affaire n° 8140

A.18. Le Gouvernement flamand soutient que les première et deuxième parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis. Il estime également que les troisième à douzième parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis. Il soutient que les parties requérantes n'exposent pas en quoi le décret du 16 juin 2023 affecterait directement et défavorablement leur situation juridique ou, le cas échéant, celle de leurs membres. Selon lui, la crainte des parties requérantes concerne un préjudice purement hypothétique. Pour le surplus, l'intérêt allégué est insuffisamment individualisé.

A.19. Contrairement à ce que tente de soutenir le Gouvernement flamand, les première et deuxième parties requérantes font valoir qu'elles constituent effectivement des associations professionnelles qui défendent un intérêt collectif. Du fait que les première et deuxième parties requérantes ont été créées conformément à leurs dispositions statutaires en vue notamment de servir et de défendre les intérêts professionnels de leurs membres respectifs, notamment les directeurs généraux (adjoints) et les directeurs financiers d'administrations locales, et que le décret du 16 juin 2023 est applicable à leurs membres et est susceptible de les affecter défavorablement et donc de leur occasionner un préjudice, elles justifient de l'intérêt requis. Les troisième à douzième parties requérantes justifient toutes de l'intérêt personnel, direct, certain, légitime et actuel requis, le décret du 16 juin 2023 ayant des répercussions défavorables sur chacune d'entre elles. En outre, l'intérêt des parties requérantes précitées est suffisamment individualisable. En effet, toutes ces parties requérantes sont des agents statutaires occupés dans une administration locale ou provinciale. Ainsi, les troisième à douzième parties requérantes sont toutes des destinataires directs du décret du 16 juin 2023, de sorte qu'elles justifient effectivement toutes de l'intérêt requis.

A.20. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination qu'ils contiennent. Elles soutiennent que le décret du 16 juin 2023 traite de la même manière deux situations différentes, à savoir la situation des agents statutaires et celle des agents contractuels des administrations locales et provinciales, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable.

A.21.1. Selon les parties requérantes, les agents statutaires et contractuels sont dans deux situations juridiques essentiellement différentes. Elles exposent d'abord les caractéristiques fondamentales du statut. Elles

expliquent que la désignation unilatérale sur la base de règles générales et impersonnelles est le principal critère distinctif pour déterminer s'il s'agit ou non d'un statut. La relation de travail des agents statutaires ne naît pas par un accord de volonté – ce qui est censé être le cas si un employeur et un contractant concluent un contrat de travail – mais par la désignation unilatérale. Les modalités de l'engagement d'un agent statutaire individuel peuvent être modifiées unilatéralement à la lumière du principe de la continuité et de la mutabilité, par exemple, par l'octroi d'une nouvelle fonction ou d'un autre poste ou par une mutation vers un autre service au sein de la même administration. Dans la doctrine, la permanence de l'emploi est généralement considérée comme une sorte de contrepartie de la possibilité pour l'administration de modifier unilatéralement les conditions de travail. Il s'agit d'un contrepoids à l'application du principe de la mutabilité du service public. Ceci implique que l'employeur ne peut pas mettre fin à l'emploi statutaire, sauf en cas de circonstances bien définies prévues dans le statut.

Ensuite, elles soutiennent que cet emploi statutaire n'est pas comparable à l'emploi contractuel, un accord de volonté devant être atteint avant qu'un contrat de travail puisse être conclu. À cela s'ajoute que les éléments essentiels du contrat de travail ne peuvent pas être modifiés unilatéralement par l'employeur. Dans un rapport de travail contractuel, les deux parties disposent en revanche du pouvoir de licenciement ou de démission. Ceci suppose qu'une partie peut mettre fin unilatéralement au contrat, même lorsque ceci n'est pas autorisé.

A.21.2. Elles estiment qu'il n'existe pas de justification objective suffisante à l'identité de traitement entre les agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales en ce qui concerne le régime de licenciement. Aucun motif n'explique cette identité de traitement entre deux catégories distinctes d'agents pourtant considérées depuis toujours comme étant non comparables. Elles renvoient à cet égard l'arrêt de la Cour n° 52/2023 du 23 mars 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.052), dans lequel celle-ci constate que la nature juridique de la relation de travail constitue un critère objectif pour traiter différemment les agents contractuels et statutaires. Elles concluent dès lors que les effets du décret du 16 juin 2023, qui prévoit une identité de traitement entre agents contractuels et statutaires à la lumière d'un seul et même régime de licenciement, ne sont pas proportionnés aux objectifs de modernisation et de flexibilité poursuivis par le législateur décrétal.

A.22. Le Gouvernement flamand renvoie en substance au point de vue mentionné en A.6.1, selon lequel il n'y a pas de discrimination.

A.23. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination qu'ils contiennent. Elles soutiennent que le décret du 16 juin 2023 traite de la même manière deux situations différentes, à savoir, d'une part, la situation des grades décrétaux prévus à l'article 162 du décret sur l'administration locale et à l'article 74 du décret provincial, et, d'autre part, la situation des autres agents des administrations locales et provinciales.

A.24. Elles exposent tout d'abord que les « grades décrétaux » au sein des administrations locales font référence au directeur général, au directeur financier, au directeur général adjoint/directeur financier adjoint (communes), au greffier provincial et au gestionnaire financier (province). En comparaison d'autres agents, les grades décrétaux ont une grande responsabilité et exercent une fonction d'autorité. Elles estiment qu'eu égard à leur fonction et à leur rôle au sein des administrations locales, ces grades décrétaux, s'ils étaient licenciés conformément au décret du 16 juin 2023, seraient beaucoup plus susceptibles de faire l'objet d'un licenciement arbitraire pour des raisons politiques que d'autres agents des administrations locales et provinciales. Pour ces raisons, il est pertinent, selon elles, qu'ils bénéficient d'une protection statutaire. Il n'est pas justifié de manière objective et pertinente, ni proportionné aux objectifs de modernisation et de flexibilité poursuivis par le législateur décrétal, de traiter de la même manière les grades décrétaux et les autres agents des administrations locales et provinciales en ce qui concerne le régime de licenciement.

A.25. Le Gouvernement flamand estime qu'une identité de traitement entre les grades décrétaux et les autres agents des administrations locales et provinciales s'impose bel et bien. Le seul fait que les premiers auraient prétendument une plus grande responsabilité et exerceraient une fonction d'autorité ne justifie pas pourquoi ils se trouveraient dans une autre situation en ce qui concerne la cessation de la relation de travail. À cet égard, ils se trouvent dans la même situation. C'était exactement la même chose avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, où il pouvait déjà être mis fin de la même manière à la relation de travail des grades décrétaux et des autres agents.

Même à supposer qu'il s'agisse de situations différentes, l'identité de traitement entre les grades décrétaux et les autres agents des administrations locales et provinciales se justifie raisonnablement. L'objectif est en effet de rendre intégralement applicables à tous les agents statutaires, sans distinction, les règles en matière de cessation de contrats de travail qui s'appliquent aux agents contractuels. Il s'agit d'une mesure proportionnée en vue de moderniser et flexibiliser le statut, y compris des grades décrétaux.

A.26. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité et de non-discrimination qu'ils contiennent. Elles soutiennent que le décret du 16 juin 2023 établit, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales, en ce que leurs régimes de licenciement ne sont pas complètement harmonisés. Par ailleurs, la loi et la réglementation applicables ne prévoient nulle part que les grades décrétaux devraient entrer en service sur une base statutaire.

A.27. Elles estiment que, nonobstant l'intention exprimée de traiter de la même manière les agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales, il convient de constater que de nombreuses inégalités subsistent encore entre ces deux catégories d'agents. Il n'existe pas de justification raisonnable à ces différences de traitements.

La durée du délai de préavis et le budget de l'indemnité de préavis qui y est intrinsèquement liée sont différents pour les agents contractuels et statutaires. Concernant l'ancienneté jusqu'au 31 décembre 2013, le délai de préavis est calculé conformément aux articles 67 à 69 de la loi du 26 décembre 2013. En revanche, ces dispositions n'ont pas été déclarées applicables aux délais de préavis pour les statutaires. Il en résulte des délais de préavis moins favorables pour les statutaires qui étaient déjà en service avant le 1er janvier 2014, ce qui fait naître une différence de traitement injustifiée.

La période couverte par une indemnité de préavis n'intervient pas dans la constitution des droits de pension des statutaires, alors que tel est le cas pour les agents contractuels. Du fait du décret du 16 juin 2023, l'administration provinciale ou locale a le choix entre le respect du délai de préavis et le paiement d'une indemnité de préavis. À supposer qu'une administration choisisse de faire effectuer un délai de préavis par l'agent statutaire, celui-ci continue à constituer des droits de pension. Durant cette période, l'agent statutaire licencié perçoit en effet encore un salaire, sur lequel des cotisations de pension sont dues. Par contre, le paiement d'une indemnité met fin immédiatement au régime statutaire et l'agent licencié ne constitue plus une pension de fonctionnaire. Pour les agents contractuels, en revanche, la période pour laquelle l'indemnité de préavis est octroyée intervient dans le calcul de la pension.

L'accès à la justice est rendu particulièrement ardu pour les statutaires en comparaison des contractuels. Alors que, pour les contractuels, une seule et même juridiction est compétente pour toutes les situations possibles liées à la cessation de l'emploi, tel n'est pas le cas pour les statutaires.

Pour autant que les conditions soient remplies, les administrations ont le choix, en ce qui concerne les statutaires, entre force majeure médicale et retraite anticipée pour raisons de santé, alors qu'elles n'ont pas une telle possibilité en ce qui concerne les contractuels. Il n'existe actuellement aucune politique à cet égard. Par conséquent, lorsqu'un agent statutaire se trouve en état d'incapacité de travail, l'administration peut renvoyer celui-ci vers le service médical fédéral qui est compétent pour la déclaration éventuelle d'inaptitude définitive en vue d'un éventuel départ à la retraite anticipé pour raisons de santé. En outre, un agent statutaire qui a consommé son capital de jours de congé de maladie pourrait, en application du titre Ier, chapitre IV, de la loi du 3 juillet 1978, également être licencié pour force majeure en cas d'incapacité de travail définitive, conformément à l'article 34 de cette loi, même si, dans cette hypothèse, le travailleur doit avoir suivi un trajet de réintégration. Il en découle une différence de traitement injustifiée entre les agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales.

Au cours de leur carrière, les statutaires ne doivent pas verser de cotisations pour l'assurance-chômage et pour l'assurance maladie-invalidité, alors que les contractuels doivent le faire.

Si une administration locale ou provinciale met fin unilatéralement à la relation de travail statutaire, la réglementation relative à la protection sociale intervient. L'administration doit payer les cotisations nécessaires à l'Office national de sécurité sociale, de manière à ce que l'agent statutaire ait droit aux régimes en matière d'indemnités de maladie, de protection de la maternité et de chômage. Ces régimes ont été prévus au titre Ier, chapitre II, de la loi du 20 juillet 1991 « portant des dispositions sociales et diverses ». Pendant le délai de préavis, l'agent statutaire perçoit son salaire. Les cotisations classiques des travailleurs sont retenues sur le salaire de l'agent

statutaire pour les indemnités d'assurance maladie-invalidité et pour le secteur du chômage, en plus de la cotisation habituelle du secteur AMI soins de santé et de la cotisation personnelle pour le régime de pension des fonctionnaires. Toutefois, sur la base de la loi du 20 juillet 1991 précitée, lors de l'octroi d'une indemnité de préavis, l'administration doit payer rétroactivement les cotisations nécessaires dans le cadre de l'assurance-chômage et de l'assurance maladie-invalidité. Ceci aussi fait naître une différence de traitement injustifiée entre les agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales.

La durée du délai de préavis et le budget de l'indemnité de préavis qui y est intrinsèquement liée sont différents pour les agents contractuels et statutaires. Les agents (statutaires) transférés risquent de perdre l'ancienneté qu'ils ont acquise, en raison de l'application de l'article 37/4 de la loi du 3 juillet 1978.

Dans le cas des agents statutaires, l'employeur ne peut pas procéder, sans évaluation, à un licenciement pour des raisons qui sont liées à l'aptitude de l'agent, alors qu'il peut le faire pour les agents contractuels.

A.28. Le Gouvernement flamand se réfère tout d'abord à son point de vue, tel qu'il a été exposé en A.6.2.

Il ajoute que le décret du 16 juin 2023 n'introduit pas de distinction concernant la constitution de droits de pension et ne prévoit pas non plus que ceux-ci ne sont pas constitués lors d'un versement de l'indemnité de préavis. La constitution des droits de pension des agents statutaires est réglée dans une autre législation, qui est fédérale.

Il estime que le décret du 16 juin 2023 ne rend pas l'accès à la justice particulièrement ardu pour les statutaires en comparaison des agents contractuels des administrations locales et provinciales flamandes.

Il soutient ensuite qu'il est faux de dire que le décret du 16 juin 2023 donnerait, en ce qui concerne un agent statutaire qui se trouve dans un état d'incapacité de travail définitive et auquel un travail adapté ou un autre travail ne peut pas être proposé, un choix entre la cessation du régime statutaire sur la base de l'article 34 de la loi du 3 juillet 1978 (force majeure médicale) et la soumission du dossier à Medex en vue d'un départ à la retraite anticipé pour incapacité médicale définitive. La retraite pour raisons médicales découle en effet de la législation fédérale.

En ce que les parties requérantes renvoient à l'obligation de contribution à la sécurité sociale, elles dénoncent à nouveau une inégalité qui découle de la législation fédérale.

Un licenciement pour inaptitude professionnelle doit être précédé d'une évaluation, tant pour les agents statutaires que contractuels. L'article 194 du décret sur l'administration locale et l'article 111 du décret provincial rendent l'évaluation préalable applicable sans distinction au licenciement des agents des administrations locales et provinciales flamandes.

A.29. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qu'il contient, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles allèguent que les possibilités de licenciement et la protection des agents statutaires changent fondamentalement, et ce, d'une manière qui entraîne un recul significatif du degré de protection qui existait auparavant.

A.30. Le décret du 16 juin 2023 entraîne, à l'égard des agents statutaires, un recul significatif en ce qui concerne les modalités de licenciement (cf. la nouvelle possibilité de licencier tout simplement des statutaires en le leur notifiant avec un délai de préavis) ainsi que les garanties procédurales que l'administration doit respecter en tant qu'employeur lorsqu'elle a l'intention de mettre fin à un emploi, ou encore la protection juridique curative en cas de cessation (illégale ou irrégulière) de leur statut, en ce que le contrôle judiciaire a été confié aux juridictions du travail, qui ne disposent pas d'un pouvoir d'annulation, de sorte que l'emploi ne peut (plus) être rétabli. En bref, le décret du 16 juin 2023 permet de licencier beaucoup plus simplement un agent statutaire. Auparavant, il n'existait pas la moindre possibilité de mettre fin sans de solides motifs à l'emploi d'un agent statutaire en le licenciant tout simplement avec un délai de préavis ou, le cas échéant, une indemnité de préavis. Il n'était pas possible non plus de licencier à très court terme des agents statutaires pour motifs graves sans leur donner de strictes garanties procédurales. Le décret du 16 juin 2023 prévoit aussi que ce n'est plus le Conseil

d'État mais désormais les juridictions du travail qui sont compétentes pour connaître des litiges relatifs au licenciement d'agents statutaires des administrations locales, et, par conséquent, dans le cas d'un licenciement jugé irrégulier, la réintégration de l'agent dans les services de l'administration locale ne serait plus possible, ce qui porte manifestement tout autant atteinte au degré de protection existant.

A.31. Le Gouvernement flamand soutient que le décret du 16 juin 2023 ne porte en aucun cas atteinte, et ne vise pas à porter atteinte, à l'applicabilité des principes généraux de bonne administration aux décisions de licenciement qui sont prises en application des dispositions attaquées. Ceci signifie que tant l'obligation de motivation matérielle que formelle restera applicable à ces décisions. Tout ceci a nécessairement pour effet qu'aucune administration provinciale ou locale ne procédera avec trop de légèreté au licenciement d'un agent statutaire en application des dispositions attaquées, au risque d'être condamnée à des indemnités potentiellement très élevées. Par ailleurs, il souligne que les juridictions du travail connaîtront de tous les litiges relatifs à la cessation du statut de la même manière qu'elles le font déjà en ce qui concerne les litiges impliquant des agents contractuels. Il n'est donc pas question d'un recul du degré de protection juridique.

A.32. Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le devoir de minutie et avec les principes de nécessité, de la sécurité juridique et de la confiance légitime, en tant que principes de bonne législation.

A.33.1. Elles allèguent que le législateur décrétal a manqué à son devoir de minutie en apportant de telles modifications (défavorables) au statut. Un législateur normalement prudent et raisonnable, placé dans les mêmes circonstances, n'aurait en aucun cas adopté une législation qui ne tienne nullement compte des situation et fonction particulières/spécifiques des grades décrétaux au sein des administrations locales flamandes.

A.33.2. Elles soutiennent que la nécessité de l'intervention décrétale n'a pas été démontrée. L'adoption du décret du 16 juin 2023 n'est pas nécessaire, puisqu'une administration locale peut choisir entre statut et contrat pour n'importe quelle fonction, même les grades décrétaux. Ainsi, si une administration souhaite, le cas échéant, faire usage ultérieurement de son pouvoir de licenciement, elle peut faire occuper le poste en question par un contractuel. Les administrations qui, jusqu'au 1er octobre 2023, optaient pour une fonction statutaire prenaient ainsi une décision mûrement réfléchie et étaient conscientes du caractère « fermé » du régime de licenciement des agents statutaires, en ce sens qu'il ne peut être mis fin à la fonction que sur la base des motifs qui sont expressément prévus dans le statut. Si le régime de licenciement des agents statutaires avait été à ce point préjudiciable pour les administrations locales, celles-ci auraient dès le début opté pour un régime contractuel. Il n'y avait dès lors pas lieu d'adopter le décret du 16 juin 2023, puisque les administrations peuvent aujourd'hui encore choisir entre statut et contrat et, si elles optent pour le second, elles peuvent faire usage de leur pouvoir de licenciement. En outre, les administrations avaient et ont la possibilité de supprimer des fonctions statutaires en procédant au reclassement d'office et/ou à la mise à disponibilité pour cause de suppression de fonction, ce qui démontre tout autant qu'il n'était pas nécessaire d'adopter le décret du 16 juin 2023.

A.33.3. Elles soutiennent encore que les attentes suscitées n'ont pas été honorées. Ainsi, il convient de constater qu'il est clair, en l'espèce, que les directeurs généraux (adjoints) et les directeurs financiers avaient des attentes légitimes. Pendant toute leur carrière, ceux-ci ont en effet été soumis à un régime « fermé » de licenciement, dans lequel leur carrière statutaire et leur fonctionnement étaient fondés intégralement sur une permanence de l'emploi, nécessaire pour les protéger, dans l'intérêt général et dans celui de l'administration locale concernée, de toute influence politique et de l'arbitraire. Le directeur général et le directeur financier, ainsi que leurs adjoints, revêtent les plus hautes fonctions au sein de l'organisation du personnel d'une administration locale et assurent le lien entre le niveau politique et le niveau administratif. Ils ont choisi *in tempore non suspecto* d'exercer les nombreuses responsabilités qui sont liées à leurs fonctions spécifiques, un régime statutaire étant essentiel et déterminant pour leur choix, afin qu'ils puissent exercer leur fonction de manière adéquate et dans le respect de l'intérêt général. Le décret du 16 juin 2023 affecte directement, sans justification raisonnable, cette permanence de l'emploi et porte atteinte aux attentes légitimes suscitées.

A.33.4. Enfin, elles soutiennent que le principe de la sécurité juridique est violé en ce qu'il est impossible pour les grades décrétaux en service de connaître clairement leur statut en ce qui concerne le régime de licenciement et la protection en la matière. Il règne notamment toujours une grande incertitude, voire des divergences, quant aux effets du pouvoir de licenciement et la répartition des compétences entre le tribunal du travail et le Conseil d'État. C'est aussi le flou total en ce qui concerne les usages et garanties procéduraux qui doivent être appliqués lorsqu'un agent statutaire est licencié conformément aux dispositions en matière de contrats

de travail, puisque ceux-ci n'ont (pour le moment) nullement été réglés. Dans ce sens, les directeurs généraux (adjoints) en service qui ont un pouvoir de licenciement à l'égard de leur personnel communal ou du CPAS ne savent pas du tout ce qu'il faut faire des procédures de licenciement, de discipline et d'évaluation en cours des agents statutaires, d'autant qu'un régime transitoire fait totalement défaut.

A.34.1. À titre principal, le Gouvernement flamand estime que le moyen n'est pas recevable, à défaut d'exposé, ou que les principes allégués ne font pas partie des normes au regard desquelles la Cour peut exercer son contrôle.

A.34.2. À titre subsidiaire, il estime que l'intervention décrétale était bel et bien nécessaire. L'objectif poursuivi par le décret du 16 juin 2023, qui consiste à rendre les administrations provinciales et locales plus performantes en optant pour la flexibilité et la modernisation à la lumière du bon fonctionnement des services, ne peut nullement être atteint par la seule possibilité pour les administrations locales et provinciales de choisir librement entre contrat et statut. Le choix en faveur du statut dans le cadre de la nomination ou de la promotion d'un agent, opéré antérieurement par une administration, ne doit pas ultérieurement faire obstacle à son écartement effectif et définitif du service, en vue du bon fonctionnement de l'administration, si des faits ou des événements empêchant la poursuite de la collaboration se sont produits, en particulier lorsque ceux-ci sont de nature telle qu'ils nécessitent de mettre fin à très court terme à la collaboration. Cela n'était pas possible auparavant, d'où la nécessité d'adopter la mesure.

Selon le Gouvernement flamand, il convient aussi de constater que, contrairement à ce qu'allèguent à tort les parties requérantes, la portée exacte des dispositions attaquées et leurs conséquences sont parfaitement précises. Il est clair que le pouvoir de licenciement de l'administration est de rigueur : une fois qu'un agent statutaire est licencié en application des dispositions attaquées, il reste licencié, même si le tribunal du travail constate, le cas échéant, l'irrégularité de la décision de licenciement. En outre, la compétence des juridictions du travail pour connaître de litiges portant sur des décisions de licenciement prises en application des dispositions attaquées est également établie.

Par ailleurs, il va de soi que les parties requérantes ne pouvaient légitimement s'attendre ou se fier à ce que le législateur décrétal ne pourrait pas procéder à un changement (de politique) en ce qui concerne la cessation du statut des agents des administrations locales et provinciales flamandes. Les agents statutaires de ces administrations ne disposent pas d'un droit acquis à ce que le système de licenciement existant demeure inchangé, mais devaient, en particulier à la lumière du principe de la mutabilité du service public, tenir compte du fait que leur statut juridique, y compris le régime de licenciement qui leur est applicable, peut toujours être modifié unilatéralement à l'avenir sur la base d'un nouveau cadre décrétal ou réglementaire. En outre, il y a lieu de souligner que le statut des agents des administrations locales et provinciales flamandes est régi par le principe de la mutabilité du service public et qu'en principe, rien n'empêche une autorité d'apporter des modifications à une réglementation existante. À cet égard, il convient de tenir compte de ce que le principe de la mutabilité du service public est un aspect essentiel de l'emploi statutaire. Il permet à un employeur d'intervenir unilatéralement dans la situation juridique d'un agent. Le principe de la mutabilité du service public peut, en règle, suffisamment justifier l'adaptation de la situation juridique d'un agent, même si les modifications peuvent lui être défavorables. Par ailleurs, l'agent lésé ne peut pas se fonder sur des droits acquis ou sur des revendications quant au maintien de sa situation antérieure.

Selon le Gouvernement flamand, il n'y a par ailleurs, compte tenu de ce qui précède, pas de violation du devoir de minutie.

A.35. Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation des articles 146 et 157 de la Constitution. Elles allèguent que le décret du 16 juin 2023, en violation des règles répartitrices de compétences, rend les tribunaux et les cours du travail compétents pour connaître des litiges relatifs à la cessation de la qualité de l'agent statutaire, telle qu'elle est mentionnée à l'article 194/1 du décret sur l'administration locale et à l'article 111*bis* du décret provincial.

A.36. Les parties requérantes soulignent que la définition des compétences des juridictions est considérée par la Cour comme une matière réservée au législateur fédéral par l'article 146 de la Constitution, les règles de procédure étant considérées comme une matière relevant des compétences résiduelles du pouvoir législatif fédéral.

L'article 157 de la Constitution réserve même expressément au législateur fédéral la réglementation de la compétence des juridictions du travail. Contrairement à ce que considère le législateur décrétal flamand, les parties requérantes estiment que les conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont nullement remplies, de sorte que l'article 9 du décret du 16 juin 2023 ne pouvait pas être adopté par le législateur décrétal.

A.37. Le Gouvernement flamand estime que toutes les conditions de l'article 10 de la loi du 8 août 1980 sont remplies, de sorte que le législateur décrétal est bel et bien compétent pour désigner les juridictions du travail comme pouvant connaître des litiges relatifs à la cessation du statut.

Affaire n° 8141

A.38. Le Gouvernement flamand soutient que les première et deuxième parties requérantes, en tant qu'organisations syndicales, ne justifient pas de l'intérêt requis. Les dispositions attaquées ne portent en effet nullement atteinte aux prérogatives des organisations syndicales. Les parties requérantes ne peuvent pas non plus se prévaloir de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne l'intérêt des personnes morales, puisqu'en tant qu'organisations syndicales, elles ne sont que des associations de fait. Les troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième, neuvième, dixième, onzième et douzième parties requérantes ne justifient pas non plus de l'intérêt requis parce qu'elles ne démontrent pas qu'elles sont lésées personnellement, directement, certainement et actuellement par les dispositions attaquées. Les possibilités de licenciement épinglées et la crainte de l'arbitraire sont prématurées et purement hypothétiques. Les parties requérantes ne démontrent pas suffisamment de manière individuelle et concrète en quoi elles sont affectées défavorablement par les dispositions attaquées, de sorte qu'il s'agit plutôt d'une action populaire.

A.39. Les parties requérantes contestent l'absence d'intérêt. Elles exposent que les première et deuxième parties requérantes sont des organisations syndicales. Les troisième à douzième parties requérantes sont des personnes physiques, les troisième et quatrième parties requérantes étant aussi des représentantes de leurs organisations syndicales respectives. Il va de soi que les organisations qui, en vertu d'obligations légales, devaient être associées aux négociations concernant le projet relatif au décret du 16 juin 2023 ont également la possibilité d'attaquer le décret final. Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, l'administration devait toujours, en cas de démission d'office et de révocation en matière disciplinaire, organiser une audition, lors de laquelle les organisations syndicales pouvaient assister leurs membres. Ensuite, ces organisations pouvaient faire de même lors d'un recours devant la Commission d'appel pour les affaires disciplinaires. Comme il est désormais possible de licencier un agent sans audition et sans attendre la procédure de recours, les organisations syndicales se voient affectées dans leur faculté à assister leurs membres. Une telle assistance fait partie des missions centrales d'un syndicat et constitue un aspect de la liberté syndicale. Pour la même raison, les agents statutaires seront moins enclins à adhérer à un syndicat, dès lors que celui-ci ne peut plus défendre leurs intérêts en leur prêtant assistance. En ce qu'elles doivent pouvoir représenter et assister les agents, comme elles l'ont fait pour la huitième partie requérante, les organisations syndicales représentatives doivent aussi avoir la possibilité de contester devant la Cour le décret du 16 juin 2023, qui modifie les règles à cet égard. Les représentants des organisations syndicales représentatives justifient aussi d'un intérêt qui a déjà été reconnu dans la jurisprudence de la Cour. En ce qui concerne les personnes physiques, il a été exposé dans la requête qu'en tant que fonctionnaires statutaires, elles sont bel et bien (potentiellement) affectées par le décret du 16 juin 2023. Étant donné que le pouvoir de licenciement n'est subordonné à aucune condition de forme (comme un avertissement préalable) qu'il a pour effet de mettre fin définitivement et immédiatement à l'emploi, il ne s'agit pas de simples suppositions quant à une situation dans laquelle elles ne pourraient que très hypothétiquement se trouver. La huitième partie requérante a vécu très concrètement cette situation. Par ailleurs, son intérêt n'est pas non plus contesté par le Gouvernement flamand.

A.40. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles soutiennent que seul le législateur fédéral est compétent en matière de droit du travail et de sécurité sociale. Le législateur décrétal ne peut pas non plus se prévaloir de la doctrine des pouvoirs implicites.

A.41.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que l'élément prépondérant du décret du 16 juin 2023 concerne le pouvoir de licenciement absolu et, partant, le droit du travail. Elles renvoient à cet effet au titre de ce décret, aux travaux préparatoires et aux déclarations du ministre compétent et du délégué devant le Conseil d'État. Selon elles, l'essentiel du décret du 16 juin 2023 porte sur le fait de rendre applicable la loi du 3 juillet 1978 dans le cadre de la cessation de la qualité d'agent statutaire et, corrélativement, sur l'attribution des litiges y relatifs aux juridictions du travail. Elles soutiennent ensuite que le pouvoir de licenciement est un principe

fondamental du droit du travail, une matière pour laquelle l'autorité fédérale est exclusivement compétente. La loi du 3 juillet 1978 concerne une matière fédérale. En se référant de manière dynamique à cette loi, le législateur décrétal se rend d'ailleurs dépendant du niveau fédéral. En effet, toute modification opérée au niveau fédéral aura automatiquement des répercussions, même lorsque cette modification est contraire à ce que vise actuellement le législateur décrétal lorsqu'il se réfère à cette loi.

Enfin, elles soutiennent que le législateur décrétal n'est pas compétent pour étendre les compétences matérielles des juridictions du travail. Cette compétence appartient aussi à l'autorité fédérale.

A.41.2. Dans une deuxième branche, elles allèguent que les conditions d'application des pouvoirs implicites ne sont pas réunies. Premièrement, la condition de nécessité n'est pas remplie. Ainsi, 30 % en moyenne du personnel des administrations locales est statutaire, de sorte que le régime contractuel est en réalité la norme politique actuelle. Le législateur décrétal a déjà pris aussi, dans le cadre de ses compétences prévues à l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980, plusieurs mesures pour supprimer progressivement l'emploi statutaire et les droits additionnels. Deuxièmement, la matière que règle le législateur décrétal n'est nullement subsidiaire. Selon elles, il est clair que le législateur décrétal veut avant tout s'approprier le droit du licenciement, en tant qu'élément du droit du travail, qui est une matière fédérale. En outre, la technique de la référence dynamique a pour effet que la matière présente un contenu quasi exclusivement fédéral. En ce qui concerne la compétence des juridictions du travail, elles soulignent que la décision de cessation du statut reste une décision administrative. Le législateur décrétal n'invoque pas d'éléments concluants qui démontrent que l'attribution des litiges aux juridictions du travail permettrait d'atteindre les objectifs de simplicité, de rapidité et d'économie de la procédure poursuivis par le législateur décrétal. Elles relèvent à cet égard également les récentes réformes du Conseil d'État, dont il n'a pas été tenu compte. Enfin, elles soulignent que le Conseil d'État était la juridiction unique et finale dans ces litiges, alors que le décret du 16 juin 2023 a pour effet que les décisions des tribunaux du travail peuvent être attaquées devant les cours du travail et, le cas échéant, qu'une procédure peut ensuite encore être menée devant la Cour de cassation. Ceci ne semble pas correspondre à l'objectif du législateur décrétal d'aboutir à des décisions finales plus rapides. En outre, il convient aussi de tenir compte de l'augmentation substantielle du nombre de tribunaux compétents territorialement, ce qui n'offre nullement une garantie d'uniformité dans la jurisprudence.

Deuxièmement, la matière fédérale ne se prête pas à un régime différencié. Comme le décret du 16 juin 2023 affecte un aspect essentiel de la compétence fédérale, un régime différencié n'est pas possible.

Troisièmement, l'incidence n'est pas marginale. Il y a ainsi recul significatif de la protection juridique des agents statutaires. Le législateur décrétal se met lui-même, ainsi que le législateur fédéral d'ailleurs, en difficulté en renvoyant de manière dynamique à la loi du 3 juillet 1978. Par ailleurs, l'incidence sur les juridictions du travail n'est pas marginale. Eu égard aux plus grandes possibilités de licenciement, le fait de priver le Conseil d'État du pouvoir de statuer sur la légalité du licenciement d'un agent statutaire, et l'attribution des litiges aux juridictions du travail, ne diminueront pas le nombre de procédures, au contraire : la charge de travail augmentera plutôt.

A.42. Le Gouvernement flamand se réfère en premier lieu à ce qui est exposé en A.4. Il ajoute ensuite que le décret du 16 juin 2023 s'inscrit dans le cadre des matières des pouvoirs subordonnés (en ce qui concerne les agents statutaires des communes et des provinces) et du bien-être social (en ce qui concerne les agents statutaires des centres publics d'action sociale), pour lesquelles sont respectivement compétentes la Région flamande conformément à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et la Communauté flamande conformément à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la même loi spéciale. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, les dispositions attaquées ne règlent pas elles-mêmes le droit du travail en tant que tel. Le législateur décrétal flamand, dans l'exercice de ses compétences relatives à l'organisation des administrations provinciales et locales, en particulier en ce qui concerne les lignes directrices du statut de leur personnel, a simplement déclaré un certain nombre de dispositions de la loi du 3 juillet 1978 applicables par analogie à la cessation de l'emploi statutaire des agents des administrations locales et provinciales flamandes, sans toutefois régler ou modifier ces dispositions sur le fond. L'élément prépondérant du décret du 16 juin 2023 réside bel et bien dans la compétence du législateur décrétal flamand d'organiser les administrations provinciales et locales, et en particulier de moderniser le statut de leur personnel.

A.43. Se référant à la justification faite par le législateur décrétal dans les travaux préparatoires du décret du 16 juin 2023, le Gouvernement flamand estime en outre que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies.

A.44. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.45.1. Dans une première branche, elles soutiennent que l'harmonisation intégrale des règles de licenciement des agents statutaires et contractuels des administrations locales et provinciales viole le principe d'égalité, en ce qu'elle établit une identité de traitement entre des situations essentiellement différentes.

Elles estiment tout d'abord que les deux catégories d'agents ne sont pas comparables. Elles soulignent que le statut de l'agent statutaire est caractérisé, d'une part, par la permanence de l'emploi et, d'autre part, par l'unilatéralité, tant en ce qui concerne la désignation que les conditions de travail. La permanence de l'emploi est une caractéristique fondamentale du statut qui offre, selon les parties requérantes, une protection contre l'arbitraire politique par l'application d'un système « fermé » de motifs de licenciement. Un licenciement illégal peut être annulé par le Conseil d'État, ce qui entraîne une obligation de réintégration.

Un agent contractuel se trouve, par contre, dans une relation de travail réciproque du fait qu'un contrat de travail est conclu. Ce qui caractérise la fin du contrat de travail, c'est le pouvoir de licenciement de l'employeur. Ainsi, celui-ci peut toujours imposer la cessation du contrat, sans que le travailleur puisse demander qu'il continue à être exécuté. L'employeur a le droit de mettre fin à tout temps à la relation de travail, même de manière irrégulière, de sorte que le juge ne peut pas contraindre l'employeur à poursuivre l'exécution du contrat de travail et que le licenciement ne peut pas être annulé. Un licenciement attaqué avec succès peut tout au plus donner lieu à une indemnisation, mais pas à la réintégration du travailleur licencié. Bien que le pouvoir de licenciement de l'employeur ne soit pas absolu, étant donné que celui-ci ne peut pas procéder à un licenciement manifestement déraisonnable, toutes sortes de motifs entrent en considération dans la pratique.

Elles observent ensuite que le législateur décrétal traite deux situations essentiellement différentes de la même manière. En effet, le régime de licenciement constitue un point de divergence fondamental entre statut et contrat. En application des principes du service public, l'absence de pouvoir de licenciement (= la permanence de l'emploi) est une caractéristique substantielle du statut. La possibilité d'annulation par le Conseil d'État et l'obligation de réintégration qui en découle constituent une garantie essentielle contre l'arbitraire politique. Étant donné que les deux régimes de licenciement se fondent sur des prémisses fondamentalement différentes, il convient d'en conclure que les agents statutaires et contractuels se trouvent dans des situations essentiellement différentes à la lumière de la finalité du décret du 16 juin 2023.

Selon les parties requérantes, cette identité de traitement de situations essentiellement différentes n'est pas raisonnablement justifiée. Elles contestent l'argumentation du législateur décrétal. Le principe de la mutabilité implique, il est vrai, que l'autorité doit pouvoir adapter sa politique aux circonstances changeantes, de sorte que le statut, l'organisation et le fonctionnement du service public peuvent toujours être adaptés unilatéralement – la flexibilité ne manque donc pas –, mais la plus grande stabilité d'emploi en est la contrepartie. Le décret du 16 juin 2023 n'offre aucune garantie contre l'arbitraire politique.

Selon les parties requérantes, le nouveau régime de licenciement n'est pas non plus pertinent pour atteindre l'objectif d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne le personnel des pouvoirs publics. Elles soutiennent que d'autres méthodes, plus appropriées, existent pour moderniser et flexibiliser la politique du personnel. Le législateur décrétal ne peut pas simplement jouer la carte de la flexibilité en compromettant la permanence de l'emploi.

A.45.2. Dans une deuxième branche, les parties requérantes dénoncent une différence de traitement entre des catégories d'agents statutaires comparables qui commettent une même faute disciplinaire. En ce qui concerne les agents statutaires, l'administration peut choisir d'appliquer une procédure disciplinaire ou un licenciement sur la base du décret du 16 juin 2023. Toutefois, l'agent statutaire qui est licencié sur la base de ce décret en raison d'un fait disciplinaire ne bénéficie plus des garanties contenues dans le régime disciplinaire, alors que ces garanties demeurent offertes aux agents statutaires qui ne reçoivent qu'une sanction disciplinaire plus légère. Selon elles, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. Enfin, elles soutiennent que la mesure attaquée porte aussi atteinte au principe de proportionnalité en matière disciplinaire.

A.46.1. Le Gouvernement flamand renvoie à son point de vue développé en A.17.2, qui vise à réfuter la deuxième branche.

A.46.2. Le Gouvernement flamand soutient tout d'abord que le deuxième moyen, en sa deuxième branche, est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation du principe de proportionnalité en matière disciplinaire.

Ensuite, il renvoie à son point de vue exposé en A.6.1, qui vise à réfuter la deuxième branche.

A.47. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill* qu'il contient, en ce que le décret du 16 juin 2023 assouplit les possibilités de licenciement des agents statutaires et rend les juridictions du travail compétentes pour connaître des litiges relatifs à la cessation d'une fonction statutaire dans les administrations locales et provinciales.

A.48.1. Dans une première branche, elles soutiennent que le licenciement plus aisé du personnel des pouvoirs publics limite le droit au travail et est contraire à l'objectif de garantir un taux d'emploi aussi élevé et stable que possible. Dans le cadre légal qui existait auparavant, il était déjà possible de mettre fin à la qualité d'agent statutaire, notamment en raison d'une inaptitude professionnelle résultant d'un fonctionnement insuffisant, et, dans le cadre de la procédure disciplinaire, par la démission d'office et la révocation. Les dispositions attaquées prévoient qu'un licenciement conformément au chapitre IV du titre Ier de la loi du 3 juillet 1978 n'est possible que pour autant qu'il ne soit pas manifestement déraisonnable et que la cessation soit fondée sur des motifs liés à la conduite ou à l'aptitude de l'agent ou sur les nécessités du fonctionnement de l'administration. Ce changement vient ajouter des motifs de licenciement et la procédure de licenciement à suivre est assouplie.

Premièrement, elles attirent l'attention sur l'extension des motifs de licenciement. Elles soulignent que le statut au sein des administrations locales et provinciales flamandes – donc comme la plupart des statuts des fonctionnaires – appliquait un système « fermé » de licenciement dans le sens où il ne pouvait être mis fin à l'emploi que sur la base des motifs qui avaient été expressément prévus dans le statut. Outre l'imposition des peines disciplinaires que sont la démission d'office et la révocation, prévues dans les anciens articles 200, § 1er, 4° et 5°, du décret sur l'administration locale et 116, § 1er, 4° et 5°, du décret provincial, l'administration ne pouvait licencier un agent que dans un seul cas, à savoir pour inaptitude professionnelle. Il ne pouvait être procédé à ce licenciement qu'après une procédure d'évaluation, au cours de laquelle l'agent concerné pouvait exercer pleinement ses droits de la défense. Une méconnaissance par l'administration de ces motifs « fermés » de cessation, c'est-à-dire une cessation fondée sur un motif non prévu dans le statut, rendait la décision attaquable devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui annulait celle-ci s'il constatait que cette décision unilatérale avait effectivement méconnu le système « fermé » de cessation. Dans cette hypothèse, l'agent statutaire concerné était réintégré et le licenciement était annulé rétroactivement.

Les dispositions attaquées rendent le régime de licenciement des travailleurs liés par un contrat de travail également applicable au personnel statutaire des administrations provinciales et locales flamandes. Dans un contrat de travail, les deux parties ont, en principe, toujours la possibilité de mettre fin unilatéralement au contrat pour une raison qu'elles ont librement choisie. Cette liberté n'est limitée que par l'exclusion d'un certain nombre de motifs légaux (par exemple : la discrimination), par l'existence de travailleurs protégés (par exemple : des délégués du personnel) et par l'interdiction générale d'abus de droit, selon lequel le motif de licenciement ne doit pas être manifestement déraisonnable. La CCT n° 109 prévoit que l'employeur ne peut licencier que pour un motif fondé sur la conduite ou l'aptitude du travailleur ou sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'institution ou du service et qui est de nature à justifier raisonnablement le licenciement. Il convient donc d'examiner si le licenciement est fondé sur la conduite ou l'aptitude du travailleur ou sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'institution ou du service. Si tel n'est pas le cas, le licenciement n'est pas donné pour un motif légal. Ces motifs de licenciement sont toutefois tellement larges que pratiquement tout motif de licenciement imaginable entre en considération. Ceci est d'autant plus vrai que les notions de « conduite » et d'« aptitude » doivent être interprétées largement selon la jurisprudence de la Cour de cassation. Un motif de licenciement qui n'était absolument pas possible auparavant est le licenciement motivé par les « nécessités du fonctionnement du service ». Ce motif est utilisé dans le secteur privé dans le cas d'une restructuration ou d'une réorganisation menée par l'entreprise. Contrairement aux agents contractuels, aucune possibilité de licenciement n'était prévue dans cette hypothèse pour les fonctionnaires. En principe, personne n'est licencié quand un service public est restructuré ou réorganisé. Les agents qui ne peuvent plus réintégrer le même service après la restructuration ou la réorganisation sont affectés à un autre service. Ainsi, les capacités de l'agent que l'autorité a soigneusement développées ne sont pas perdues. Dans le régime actuel en revanche, l'agent statutaire est susceptible d'être licencié en raison des nécessités du fonctionnement du service. En outre, il convient de souligner que la notion de

« nécessités du fonctionnement de l'administration » est vague et laisse de la marge à l'arbitraire. Rien n'empêche l'autorité d'interpréter la notion très largement. Avant la modification décrétale, le licenciement d'un agent statutaire était extrêmement rare. Un agent statutaire pouvait effectuer son travail sans avoir à craindre d'être licencié après des élections, si le vent tournait au niveau politique ou pour d'autres raisons. Mais ce n'est plus du tout le cas. N'importe quelle raison peut être invoquée pour licencier des agents statutaires, pour les remplacer par d'autres profils, moins chers, plus jeunes ou plus intéressants politiquement, ou par des intérimaires, ou pour ne pas les remplacer du tout. Il s'agit donc incontestablement d'un recul significatif du droit au travail.

Deuxièmement, elles observent que les procédures de licenciement sont assouplies. Les dispositions attaquées ont aligné la procédure de licenciement pour inaptitude sur la procédure déjà applicable au personnel contractuel. Avant de pouvoir licencier un agent pour inaptitude, il reste toutefois obligatoire de mener une procédure d'évaluation. Toutefois, il est possible de licencier un agent pour inaptitude sans passer par la procédure d'évaluation. Dans ce cas, l'agent statutaire concerné peut attaquer le licenciement devant le tribunal du travail. Ce dernier ne peut toutefois pas annuler le licenciement. En conséquence, la procédure d'évaluation, y compris les possibilités de recours si l'évaluation donne un résultat négatif, ne doit plus être absolument suivie en tant qu'étape nécessaire préalable au licenciement d'une personne pour inaptitude. Si une autorité veut se défaire d'un agent (critique), le seul risque qu'elle court est de devoir payer des indemnités supplémentaires si la procédure d'évaluation n'est pas suivie (correctement). Celles-ci sont payées avec l'argent public, ce qui fait beaucoup moins mal à l'employeur-autorité publique qu'à une entreprise privée. En principe, le recours organisé contre une décision d'évaluation négative continue à exister, ainsi que le recours en annulation contre une décision négative dans le cadre de ce recours administratif organisé. Toutefois, le résultat n'est pas le même dans l'hypothèse où la procédure n'a pas été correctement suivie par l'employeur. Même en cas de résultat positif, la procédure ne peut plus annuler le licenciement, si celui-ci a déjà eu lieu. Par conséquent, le fait de suivre ces procédures n'offre plus la même protection juridique. Imaginons en effet que le recours administratif organisé donnerait lieu à une annulation de l'évaluation négative. Dans ce cas, le licenciement qui s'ensuit existe encore. Cet élément peut certes être utilisé devant le tribunal du travail, mais cela ne peut pas annuler le licenciement. On peut dès lors craindre que l'assouplissement de la procédure de licenciement ouvre la porte à de nombreux abus, ce qui entraîne un recul significatif du droit au travail des agents statutaires concernés.

Les dispositions attaquées ont pour conséquence que les peines disciplinaires les plus lourdes, à savoir la démission d'office et la révocation, n'existent plus. Celles-ci sont remplacées par le licenciement pour motif grave, dont le but est le même, à savoir licencier un agent statutaire pour une conduite qui rend toute collaboration impossible. Dans les travaux préparatoires, il est considéré que ce sont les mêmes comportements qui donnent lieu à la démission d'office et à la révocation d'agents statutaires que ceux qui entraînent le licenciement pour motif grave de personnes liées par un contrat de travail. À cet égard, le motif de licenciement est un grave manquement qui rend immédiatement et définitivement impossible toute collaboration professionnelle entre l'employeur et le travailleur. Un licenciement pour motifs graves est mû par des faits qui, certes, nuisent sérieusement à la relation de travail, mais qui peuvent encore être très éloignés des faits qui ont donné lieu à une démission d'office ou à une révocation. Par ailleurs, il n'y a aucune raison de considérer que d'autres comportements également, beaucoup moins graves, peuvent donner lieu au licenciement, fût-ce dans ce cas sans motif grave. En effet, le licenciement d'agents statutaires n'est limité dans le décret du 16 juin 2023 que par l'interdiction de procéder à un licenciement manifestement déraisonnable. Il s'agit du licenciement d'un travailleur qui est basé sur des motifs ne présentant aucun lien avec l'aptitude ou la conduite du travailleur ou qui ne repose pas sur les nécessités du fonctionnement de l'entreprise, de l'institution ou du service et qui n'aurait jamais été décidé par un employeur agissant de manière normale et raisonnable. Le régime actuel pourrait bien vider la procédure disciplinaire de sa substance. Il est en effet plus facile de licencier un membre du personnel que de lancer une procédure disciplinaire en raison de sa conduite. Alors qu'auparavant, l'employeur donnait un blâme en raison d'un comportement déterminé (par exemple, le fait d'avoir rentré trop tard des certificats de maladie), il peut désormais simplement licencier un agent en raison, par exemple, de nécessités inhérentes au service. Dans cette hypothèse, il peut être observé que le régime disciplinaire est important pour le personnel statutaire, précisément parce qu'il permet d'éviter que l'arbitraire politique se traduise par un licenciement en guise de sanction. À cause du décret du 16 juin 2023, l'administration risque de préférer, et préférera, la sanction du licenciement à une sanction disciplinaire.

La procédure qui précède la mesure de licenciement n'est pas non plus la même et entraîne une protection juridique nettement moins importante pour l'agent statutaire, pour lequel, en raison des dispositions attaquées, une procédure disciplinaire ne doit plus être suivie avant qu'il puisse être licencié. En effet, ce licenciement ne compte pas comme une peine disciplinaire. Dans la nouvelle procédure de licenciement, telle qu'elle a été introduite par les dispositions attaquées, l'employeur peut mettre immédiatement un terme à la relation de travail sans préavis ni indemnités lorsqu'il y a un motif grave. Il s'agit du licenciement pour motif grave, tel qu'il est prévu à l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978. Enfin, il est possible de licencier un agent pour des comportements qui sont beaucoup

moins graves que ceux qui, dans le passé, donnaient lieu à une révocation ou à une démission d'office. Dans cette hypothèse, la procédure disciplinaire est contournée voire vidée de sa substance. Il s'agit d'un recul significatif du droit au travail, notamment parce que le licenciement est fortement facilité et qu'il reste irrévocable, même s'il ressort de la procédure de recours qu'il était irrégulier.

En cas de licenciement en raison des nécessités du fonctionnement de l'administration, aucune évaluation ni procédure disciplinaire ne sont nécessaires. Il ne faudra satisfaire qu'à l'obligation d'audition et de motivation. Il suffit à un employeur de trouver un argument lié à une telle « nécessité » pour contourner l'évaluation qui est nécessaire pour procéder à un licenciement pour inaptitude. Cette possibilité n'existait pas auparavant et constitue dès lors un recul significatif du droit au travail.

Les parties requérantes estiment que les arguments développés par le législateur décrétal ne sont pas de nature à justifier les dispositions attaquées. L'argument relatif à la modernisation ne tient pas. Les parties requérantes contestent que la mesure attaquée constitue une modernisation. Il s'agit plutôt d'une adaptation aux tendances actuelles qui veulent organiser le travail de manière plus flexible tout en offrant une protection juridique moindre. Dans ce sens, le décret du 16 juin 2023 est dans l'air du temps, mais ne sert pas l'intérêt général. Selon elles, l'on n'aperçoit pas du tout en quoi le fait de faciliter le licenciement d'agents statutaires serait nécessaire à la modernisation du service public. Les travaux préparatoires n'étaient à l'aide d'aucun exemple concret en quoi la permanence du statut empêche la mise en place d'une administration moderne. En outre, on peut se demander pourquoi il est choisi de créer l'égalité au moyen d'un alignement sur le régime qui offre la plus petite protection juridique, à savoir celui qui s'applique aux contractuels, plutôt que de statutariser le personnel fixe.

La flexibilité est inhérente au statut : mutation et changement de poste, modification d'une description de fonction, retrait ou ajout de compétences, voire réduction de primes ou de barèmes dans le statut, tout cela est possible pour les agents statutaires. Ce sont en effet les agents les plus flexibles dont une administration peut rêver : ils peuvent être affectés, dans le cadre de l'intérêt général, là où l'autorité publique veut qu'ils le soient et aux conditions qu'elle souhaite, sans leur consentement. Une telle chose n'est pas possible pour les agents contractuels. L'assouplissement du régime de licenciement ne change rien à cette flexibilité existante. Au contraire, on indique plutôt ne plus vouloir en faire usage. Au lieu de revaloriser le travailleur statutaire à un autre endroit, lorsque l'autorité ne peut plus utiliser celui-ci à son poste de travail actuel, on engage un nouveau travailleur. La logique qui meut ce choix politique n'est pas dans l'intérêt général. Le principe de la mutabilité fait que l'autorité publique est en mesure d'offrir ses services correctement et de manière continue aux citoyens. Ces dernières années, plusieurs services locaux et provinciaux mènent une politique du personnel qui fait l'objet de nombreuses critiques (contrats successifs, intérims, contrats temporaires, pas de statutaires), si bien que les services ne sont pas en mesure de faire face à une augmentation du nombre de demandes. Il est clair que cette mauvaise gestion, soutenue par une politique du personnel qui considère que la flexibilité l'emporte sur la continuité, ne peut pas être un objectif d'intérêt général, bien au contraire. En l'espèce, il est fait référence au principe de la mutabilité, qui est propre au régime statutaire et qui implique notamment qu'il doit être possible à tout temps pour une autorité de changer les règles relatives à l'organisation et à la méthode de travail du service public en modifiant le statut ou les compétences des agents ou en réorganisant voire en supprimant un service public. Les parties requérantes estiment toutefois que ce principe de la mutabilité va toujours de pair avec la stabilité d'emploi de l'agent statutaire. Un agent qui fait bien son travail doit pouvoir aussi être affecté ailleurs. Les possibilités pour les autorités sont très grandes à cet égard. La permanence de l'emploi n'empêchait pas jusqu'à présent la mutabilité des emplois dans le service public. Le Gouvernement flamand ne démontre pas pourquoi il est maintenant nécessaire de licencier plus facilement du personnel statutaire. Il ne donne aucun exemple de personnes dont l'autorité n'est plus en mesure d'utiliser les services, et encore moins des chiffres. En revanche, il est dans l'intérêt général que les personnes continuent à travailler et ne basculent pas dans le chômage. La permanence de l'emploi des agents statutaires est mentionnée par la Cour comme l'un des avantages qui caractérise le statut par rapport au contrat de travail, en plus de désavantages comme le principe de la mutabilité, l'obligation de discrétion et de neutralité ou les règles en matière de cumul ou d'incompatibilités. Les articles attaqués laissent intacts les désavantages des agents statutaires, mais suppriment un avantage important qui caractérise le régime statutaire, à savoir la permanence de l'emploi. Il convient dès lors de conclure que l'on ne cherche pas à atteindre un équilibre entre les droits des agents concernés et les nécessités du service public. Ce changement représente un important recul pour les agents statutaires. La circonstance qu'ils peuvent à tout moment être licenciés a pour effet d'augmenter nettement l'insécurité ainsi que la dépendance vis-à-vis de l'autorité (politique).

A.48.2. Dans une deuxième branche, elles soutiennent que l'attribution de la compétence aux juridictions du travail pour connaître des litiges relatifs à la cessation d'un régime statutaire entraîne également un recul significatif. Un recours introduit devant le tribunal du travail a une portée différente d'un recours introduit devant le Conseil d'État. Le tribunal du travail examinera si le licenciement, qui est basé sur un des motifs de licenciement possibles (conduite, aptitude ou nécessités du service), n'est pas manifestement déraisonnable. Il faut noter à cet égard que ce contrôle du caractère raisonnable n'est que marginal. Ce n'est que lorsqu'il peut être constaté qu'il est manifestement déraisonnable de procéder au licenciement sur la base du motif invoqué lié à la conduite, à l'aptitude ou aux nécessités du service que le licenciement doit être considéré comme n'étant pas fondé sur un motif légitime. Dans son appréciation, le juge doit donc faire preuve de retenue. Si le tribunal du travail estime qu'un licenciement est déraisonnable, l'employeur ne s'expose qu'à une indemnisation, mais le licenciement reste intact. Les tribunaux du travail n'ont en effet pas le pouvoir d'annuler un licenciement et de réintégrer l'agent. Les dispositions attaquées ont pour effet que le licenciement d'un agent statutaire ne peut désormais plus non plus être annulé, même lorsque ce licenciement méconnaît une ou plusieurs règles juridiques, fussent-elles, par hypothèse, de droit impératif ou liées à l'ordre public. Il n'est plus possible non plus de demander une suspension de la décision par une procédure accélérée.

La justification qui est donnée revient à affirmer que l'on souhaite réserver le même traitement au personnel statutaire et contractuel en ce qui concerne le licenciement, mais également la procédure pour attaquer celui-ci. À première vue, une identité de traitement semble être une considération d'intérêt général, mais si elle concerne des personnes se trouvant dans des situations fondamentalement différentes, c'est une mesure illégale et inconstitutionnelle. Les parties requérantes soulignent que les agents statutaires et contractuels des services publics se trouvent dans des situations essentiellement différentes. Au caractère unilatéral de la relation statutaire s'oppose la réciprocité du contrat de travail. La distinction entre les travailleurs liés par un contrat de travail et les agents statutaires qui se trouvent dans un rapport réglementaire ne concerne pas seulement la nature dudit rapport juridique mais aussi les règles de droit qui doivent s'appliquer à ces deux relations. Ces règles diffèrent fondamentalement quant à la façon de travailler (promotion, discipline et évaluation) et en principe aussi quant à la cessation de la relation de travail. Elles estiment que la Cour a déjà considéré à plusieurs reprises que le personnel statutaire n'est en règle pas comparable avec le personnel contractuel dans les services publics. En outre, il est choisi de n'éliminer qu'un aspect de l'inégalité entre deux catégories de travailleurs fondamentalement différentes. La raison pour laquelle cette inégalité, spécifiquement, doit soudain être éliminée – sachant que cela porte atteinte aux droits du personnel statutaire – n'est pas motivée. La possibilité pour un agent d'être réintégré après un licenciement abusif est une protection juridique très importante pour les agents statutaires. Pour pouvoir éliminer cette protection juridique, des motifs sérieux d'intérêt général doivent exister, lesquels doivent en outre être proportionnés à la réduction de la protection juridique. Tel n'est pas le cas en l'espèce. La simple affirmation selon laquelle le législateur décrétal souhaite aligner les droits des travailleurs statutaires sur ceux des travailleurs contractuels ne l'emporte pas sur la perte de la possibilité de réintégration après un licenciement abusif ou irrégulier.

A.48.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes soutiennent que la combinaison de l'extension des motifs de licenciement, de l'assouplissement de la procédure en la matière et du fait que les juridictions du travail sont rendues compétentes pour connaître des litiges relatifs au licenciement d'agents statutaires constitue un recul significatif du droit au travail et du droit à des conditions de travail équitables, sans qu'existent à cet égard des motifs liés à l'intérêt général.

A.49. Selon le Gouvernement flamand, il ne s'agit pas d'une limitation excessive du droit au travail. Il estime que, contrairement à ce que suggèrent les parties requérantes, le décret du 16 juin 2023 n'introduit pas un régime de licenciement permettant de cesser la relation de travail pour n'importe quelle raison. Ainsi, l'élargissement du régime de licenciement, comme l'a observé également le Conseil d'État, ne se limite qu'au licenciement pour les nécessités du fonctionnement de l'administration et il ne peut s'agir aussi que d'une cessation qui aurait été décidée par une administration locale ou provinciale agissant de manière normale et raisonnable. À ce motif de licenciement s'ajoute l'obligation pour les administrations locales et provinciales de chercher d'abord d'autres solutions avant d'opter pour la cessation de l'emploi pour des raisons liées au service. Enfin, un licenciement ne sera possible que pour autant qu'il ne soit pas manifestement déraisonnable, conformément au chapitre IV du titre Ier de la loi du 3 juillet 1978. Ainsi, les nouvelles dispositions relatives au licenciement manifestement déraisonnable représentent aussi, pour les agents statutaires, une protection supplémentaire contre tout recul significatif. Dans ce sens, les parties requérantes ne peuvent dès lors pas être suivies dans leur thèse selon laquelle des faits qui, auparavant, pouvaient faire l'objet d'un blâme ou d'une suspension préventive donneront maintenant lieu à un licenciement. Si une administration locale ou provinciale envisage de licencier un agent statutaire, elle doit toujours le faire dans les limites d'une administration agissant de manière normale et raisonnable.

Le Gouvernement flamand conteste qu'une réintégration à titre de réparation en droit offre dans tous les cas une plus grande protection juridique. Ainsi, la possibilité de réintégration peut être jugée comme offrant une protection juridique moindre que celle d'obtenir une compensation financière, étant donné qu'un recours en annulation devant le Conseil d'État de la décision de cessation de l'emploi statutaire peut durer des années, si bien que, pendant toute cette période, les deux parties se trouvent dans une situation d'insécurité juridique quant au sort qui sera réservé à la relation de travail. La possibilité de réintégration n'est pas la meilleure réparation qui soit pour n'importe quel agent.

La combinaison de l'extension des possibilités de licenciement et de la compétence des juridictions du travail ne conduit pas non plus à un recul significatif.

Quant au maintien des effets

A.50. Selon le Gouvernement flamand, à supposer que la Cour décide d'annuler certaines dispositions attaquées ou de toutes les annuler, des arguments évidents existent pour maintenir définitivement les effets de ces dispositions pour le passé. Une annulation non modulée, comme le demandent les parties requérantes, donnerait en effet incontestablement lieu à une grande insécurité juridique. Il convient de considérer qu'au moment où l'arrêt dans l'affaire présentement examinée sera rendu, un certain nombre d'agents statutaires des administrations locales et provinciales flamandes auront été licenciés en application des dispositions attaquées. La rétroactivité d'un arrêt d'annulation aurait toutefois pour conséquence en l'espèce que la constitutionnalité de ces décisions de licenciement pourrait être mise en doute.

A.51. Les parties intervenantes estiment qu'une éventuelle annulation rétroactive les priverait, en tant qu'administrations locales, de la possibilité de mener une politique du personnel cohérente et offrant la sécurité juridique, puisqu'une telle annulation aurait pour effet qu'un manquement grave d'un agent statutaire ne pourrait plus donner lieu à un licenciement parce que le cadre légal à cet effet fait défaut. C'est pourquoi les parties intervenantes demandent également à la Cour de maintenir les effets d'une éventuelle annulation du décret du 16 juin 2023, ou d'une partie de celui-ci, quant à l'application qu'elles en ont faite. Elles estiment que le maintien est nécessaire, étant donné qu'à partir du 1er octobre 2023, elles n'avaient plus la possibilité, en tant qu'administration locale, de procéder à un licenciement disciplinaire en l'absence d'un régime transitoire pour les procédures disciplinaires en cours. Elles estiment par ailleurs qu'une annulation rétroactive aurait pour effet de plonger dans l'insécurité juridique les décisions de licenciement qui ont été prises sur la base du décret du 16 juin 2023. En outre, une éventuelle annulation de ce décret entraînerait l'apparition d'un vide juridique. Il naîtrait en effet un débat sur la possible réintégration d'un agent licencié. Par ailleurs, la démission d'office comme mesure disciplinaire pourrait à nouveau être possible en cas d'annulation du décret du 16 juin 2023, mais le délai pour y procéder serait expiré.

A.52. Les parties requérantes s'opposent au maintien des effets d'une éventuelle annulation du décret du 16 juin 2023.

Elles soulignent que ce décret a été adopté en dépit des critiques émises par le Conseil d'État, qui n'ont pas été rencontrées, et du protocole de non-accord dans lequel les organisations syndicales ont, d'entrée de jeu, contesté la constitutionnalité de ce décret. En outre, les administrations locales et provinciales savaient ou, à tout le moins, pouvaient savoir que la constitutionnalité serait mise en doute. Si des décisions de licenciement ont été prises entre-temps, elles l'ont été la plupart du temps après que les agents concernés ont fait préalablement observer que la constitutionnalité du décret du 16 juin 2023 est contestée. Les administrations locales et provinciales ne peuvent donc pas soutenir qu'elles ont pris des décisions de licenciement sans en connaître les risques. Enfin, le Gouvernement flamand se contredit. Il demande le maintien des effets en soutenant qu'au moment où l'arrêt sera rendu dans l'affaire présentement examinée, un certain nombre d'administrations locales et provinciales flamandes auront licencié des agents statutaires en application des dispositions attaquées, alors que, précédemment, il avait qualifié la menace de licenciement de purement hypothétique. À supposer que le Gouvernement flamand lui-même estime que le nombre de licenciements reste en effet limité, il ne peut pas plaider en faveur du maintien des effets juridiques.

En outre, la partie requérante dans l'affaire n° 8139 souligne encore que, si les effets du décret sont maintenus pour le passé, elle perdra définitivement la protection juridique qui s'appliquait avant l'entrée en vigueur du décret du 16 juin 2023, à savoir un recours devant le Conseil d'État. Les agents qui ont été licenciés en vertu d'un décret

manifestement inconstitutionnel doivent obtenir la possibilité de faire tout de même respecter leurs droits. Un maintien de ce décret pour le passé y porterait manifestement atteinte en l'espèce.

- B -

Quant au décret attaqué et à son contexte

B.1. Les recours en annulation dans les affaires n^{os} 8109, 8134, 8139, 8140 et 8141 sont dirigés contre le 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). Ce décret modifie le régime de licenciement des agents statutaires des administrations provinciales et locales.

B.2. Le chapitre 2 (« Modifications du décret provincial du 9 décembre 2005 ») du décret du 16 juin 2023 dispose :

« Art. 2. Au titre III, chapitre III, du décret provincial du 9 décembre 2005, modifié par les décrets des 30 avril 2009, 29 juin 2012, 3 juin 2016 et 6 juillet 2018, est inséré une section VI, rédigée comme suit :

' Section VI. Cessation de la qualité d'agent statutaire '.

Art. 3. Au même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 23 décembre 2021, à la section VI, insérée par l'article 2, est inséré un article 111*bis*, rédigé comme suit :

' Art. 111*bis*. Sans préjudice de l'application de l'article 111, 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 39*bis*, 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 provinciale agissant de manière normale et raisonnable.

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

Art. 4. Dans le même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 23 décembre 2021, est inséré dans la même section VI un article 111*ter*, rédigé comme suit :

‘ Art. 111*ter*. 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 111*bis* du présent décret. ’.

Art. 5. A l’article 116 du même décret, remplacé par le décret du 6 juillet 2018, sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1er, les points 4° et 5° sont abrogés;

2° au paragraphe 2, l’alinéa 2 est abrogé;

3° au paragraphe 3, le membre de phrase ‘ , à l’exception de la démission d’office et de la révocation, ’ est abrogé.

Art. 6. A l’article 130, alinéa 2, du même décret, remplacé par le décret du 6 juillet 2018, le membre de phrase ‘ , une démission d’office ou une révocation ’ est abrogé ».

B.3. Le chapitre 3 (« Modifications du décret du 22 décembre 2017 sur l’administration locale ») du décret du 16 juin 2023 dispose :

« Art. 7. A la partie 2, titre 2, chapitre 4, section 3, du décret du 22 décembre 2017 sur l’administration locale, modifié par le décret du 16 juillet 2021, est ajouté une sous-section 6, rédigée comme suit :

‘ Sous-section 6. Cessation de la qualité d’agent statutaire ’.

Art. 8. Dans le même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 25 février 2022, dans la sous-section 6, insérée par l’article 7, est inséré un article 194/1, rédigé comme suit :

‘ 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 39*bis*, 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. 9. Dans le même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 25 février 2022, dans la même sous-section 6, est inséré un article 194/2, rédigé comme suit :

‘ 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. ’.

Art. 10. A l’article 200 du même décret, sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1er, les points 4° et 5° sont abrogés;

2° au paragraphe 2, l’alinéa 2 est abrogé;

3° au paragraphe 4, le membre de phrase ‘ , à l’exception de la démission d’office et de la révocation, ’ est abrogé.

Art. 11. Dans l’article 210, alinéa 2, du même décret, le membre de phrase ‘ , une démission d’office ou une révocation ’ est abrogé ».

B.4. Ainsi, le décret du 16 juin 2023 rend en substance 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 provinciales et locales (articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023). Il confère par ailleurs aux tribunaux et cours du travail le pouvoir de statuer sur les litiges en la matière (articles 4 et 9 du même décret). Enfin, il supprime, 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.5. 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.6. Le décret du 16 juin 2023 est entré en vigueur le 1er octobre 2023 (article 12 du décret du 16 juin 2023).

B.7. 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 Gouvernement flamand du 12 janvier 2024), le Gouvernement flamand a déterminé les modalités relatives à la cessation du régime statutaire, conformément à l'article 111*bis*, alinéa 3, du décret provincial flamand du 9 décembre 2005 (ci-après : le décret provincial) et à l'article 194/1, alinéa 3, du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret sur l'administration locale), tels qu'ils ont été respectivement insérés par les articles 3 et 8 du décret du 16 juin 2023.

Quant à la recevabilité

B.8. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, les recours dans les affaires n^{os} 8109, 8140 et 8141 ne sont pas irrecevables faute d'intérêt. La deuxième partie requérante dans l'affaire n° 8109, la troisième partie requérante dans l'affaire n° 8140 et la cinquième partie requérante dans l'affaire n° 8141 ont la qualité d'agent statutaire d'une administration locale. En outre, il a été mis fin, en application du décret du 16 juin 2023, à la qualité d'agent statutaire de la huitième partie requérante dans l'affaire n° 8141, dont l'intérêt n'est par ailleurs pas contesté par le Gouvernement flamand.

Étant donné que le décret du 16 juin 2023 porte sur la cessation de la qualité d'agent statutaire d'une administration locale, sur la compétence des juridictions du travail pour connaître des litiges qui s'y rapportent, ainsi que sur la modification de certains aspects du régime disciplinaire, les parties requérantes précitées peuvent, en tant qu'agents statutaires, être affectées directement et défavorablement par les dispositions de ce décret.

B.9. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement flamand, la Cour est compétente pour connaître du recours dans l'affaire n° 8139. La partie requérante critique effectivement le décret du 16 juin 2023. La circonstance que, pour étayer son point de vue, elle renvoie à des applications concrètes de ce décret ne conduit pas à une autre conclusion.

B.10.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.10.2. La Cour n'est donc pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard du principe de proportionnalité. Le troisième moyen dans les affaires n^{os} 8109 et 8134, qui est pris exclusivement de la violation de ce principe, est dès lors irrecevable.

B.11.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.11.2. La Cour examine les moyens dans la mesure où ils répondent à ces exigences.

Quant au fond

B.12.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 8109, 8134, 8139, 8140 et 8141 invoquent plusieurs moyens. Certains de ces moyens concernent la conformité du décret du 16 juin 2023 aux règles répartitrices de compétences, et d'autres concernent la compatibilité de ce décret avec des dispositions du titre II de la Constitution.

B.12.2. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution.

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences

B.13.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 8109 et le premier moyen dans l'affaire n° 8134 sont pris de la violation de l'article 5, § 1er, II, 2°, et de 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). Les parties requérantes font valoir qu'en renvoyant à la loi du 3 juillet 1978, le législateur décrétal a cédé à l'autorité fédérale sa compétence relative à la cessation de l'emploi des agents statutaires des administrations provinciales et locales.

B.13.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 8141 est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12°, et de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Les parties requérantes font valoir que le décret du 16 juin 2023 règle une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale relative au droit du travail et que, pour ce faire, le législateur décrétal ne pouvait pas faire appel aux pouvoirs implicites.

B.13.3. Eu égard à leur connexité, la Cour examine les moyens conjointement.

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, 5*bis*, 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.14.3. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour « la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale ».

Comme il peut être déduit de ce qui est dit en B.14.2, en fait également partie la détermination du statut du personnel d'un centre public d'action sociale (CPAS).

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.19. Les parties requérantes dans l’affaire n° 8140 prennent leur sixième moyen de la violation des articles 146 et 157 de la Constitution et de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles soutiennent que l’établissement de la compétence des juridictions du travail est une matière fédérale pour laquelle le législateur décrétal n’est pas compétent et ne peut pas non plus recourir aux pouvoirs implicites.

B.20. L’article 146 de la Constitution dispose :

« Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu’en vertu d’une loi. [...] ».

L’article 157, alinéa 3, de la Constitution dispose :

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers ».

Ces dispositions réservent au législateur fédéral la compétence d'établir des juridictions et de définir leurs attributions.

B.21. L'article 160 de la Constitution réserve par ailleurs au législateur fédéral la compétence de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État, y compris les règles de la procédure, et de définir les cas dans lesquels le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis.

B.22. La compétence afférente à l'établissement du statut du personnel des pouvoirs subordonnés ainsi que des CPAS (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980) ne permet pas aux régions ni aux communautés d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions.

B.23. En attribuant aux juridictions du travail le pouvoir de connaître des litiges relatifs à la cessation de la qualité d'agent statutaire des administrations locales, les articles 4 et 9 du décret du 16 juin 2023 ajoutent une nouvelle compétence à ces juridictions du travail et soustraient une compétence à la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Il s'agit d'une matière pour laquelle l'autorité fédérale est seule compétente en vertu des articles 146, 157, alinéa 3, et 160 de la Constitution.

B.24. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 autorise toutefois le législateur décrétal à prendre un décret réglant une matière fédérale, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de ses compétences, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence de ce décret sur la matière fédérale ne soit que marginale.

B.25.1. Le décret du 16 juin 2023 a pour conséquence d'aligner le régime de licenciement des agents statutaires des administrations provinciales et locales sur celui des agents contractuels de ces administrations, tel qu'il a été établi dans la loi du 3 juillet 1978. Pour des raisons d'uniformité et d'économie de la procédure, le législateur décrétal a pu juger nécessaire

d'harmoniser par la même occasion la protection juridique offerte aux deux catégories d'agents, en confiant les litiges relatifs à la cessation de l'emploi statutaire aux juridictions qui sont déjà compétentes pour les litiges relatifs au licenciement d'agents contractuels, à savoir les juridictions du travail (voy. aussi *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1631/1, pp. 16-17).

B.25.2. Par ailleurs, la matière relative au pouvoir de statuer sur la cessation de la qualité d'un agent statutaire se prête à un régime différencié. En effet, le législateur fédéral a également prévu des exceptions à la compétence générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui, d'ailleurs, ne statue sur des recours en annulation des actes et règlements mentionnés à l'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, que pour autant qu'il ne soit pas prévu de recours auprès d'une autre juridiction.

B.25.3. Enfin, l'extension des compétences des juridictions du travail porte uniquement sur les litiges relatifs à la cessation de la qualité d'agent statutaire d'une administration provinciale ou locale. Il peut être admis que cette extension n'entraînera qu'une augmentation relativement limitée de la charge de travail. Pour le surplus, le décret du 16 juin 2023 ne porte pas atteinte aux compétences des juridictions du travail ni à celles de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Cette dernière juridiction reste, en particulier, compétente pour statuer sur les autres actes administratifs des administrations provinciales et locales en ce qui concerne leurs agents statutaires, notamment en matière de recrutement, de promotion et de discipline. Par conséquent, les articles 4 et 9 du décret du 16 juin 2023 n'ont qu'une incidence marginale sur les compétences de l'autorité fédérale visées aux articles 146, 157, alinéa 3, et 160 de la Constitution.

B.26. Le sixième moyen dans l'affaire n° 8140 n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'obligation de standstill

B.27. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8109, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8134, le moyen unique, en sa première branche, dans l'affaire n° 8139, le quatrième moyen

dans l'affaire n° 8140 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8141 sont pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. En substance, les parties requérantes reprochent au régime de licenciement instauré par le décret du 16 juin 2023 d'entraîner, à plusieurs égards et sans justification raisonnable, 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.

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 111*bis* 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 incompétence 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 passible 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 décrétal 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 111*bis*, 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 100*bis* 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 111*bis* 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 décrétal 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 prévoie 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 111*bis*, 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.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 111*bis*, 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 111*bis*, 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. Dans cette

mesure, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8109, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8134, le moyen unique, en sa première branche, dans l'affaire n° 8139, le quatrième moyen dans l'affaire n° 8140 et le troisième moyen dans l'affaire n° 8141 sont fondés.

Quant à l'étendue de l'annulation

B.31.1. Il résulte de l'examen des recours en annulation que l'article 111*bis*, 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.30.7).

B.31.2. La Cour ne pourrait cependant pas se limiter à annuler exclusivement ces dispositions. En effet, les différents aspects du régime de licenciement instauré par le décret du 16 juin 2023 forment un tout indissociable. L'extension des compétences des juridictions du travail (articles 4 et 9 du décret du 16 juin 2023) et les modifications apportées au régime disciplinaire (articles 5, 6, 10 et 11 du décret du 16 juin 2023), notamment, sont dictées par le choix du législateur décrétal d'aligner le régime de licenciement des agents statutaires en grande partie sur le régime de licenciement du droit commun en matière de contrats de travail. De même, les dispositions relatives aux possibilités de licenciement (article 111*bis*, alinéa 2, du décret provincial et 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 peuvent pas être dissociées des autres dispositions du décret du 16 juin 2023, étant donné que ces dernières visent précisément à établir un cadre procédural permettant l'application de ces possibilités de licenciement.

Par conséquent, le décret du 16 juin 2023 doit être annulé dans son intégralité.

B.31.3. Dès lors que les autres moyens ne peuvent donner lieu à une annulation plus étendue, ils ne doivent pas être examinés.

Quant au maintien des effets

B.32.1. Le Gouvernement flamand et les villes de Tongres et de Saint-Trond demandent qu'en cas d'annulation, les effets du décret du 16 juin 2023 soient maintenus conformément à l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée.

B.32.2. L'article 8, alinéa 3, de cette loi spéciale dispose :

« Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.32.3. Comme il est dit en B.6, le décret du 16 juin 2023 est entré en vigueur le 1er octobre 2023. Ainsi qu'il ressort également des mémoires des villes de Saint-Trond et de Tongres, plusieurs administrations provinciales et locales ont, depuis, licencié des agents statutaires en application du régime introduit par ce décret, de sorte qu'il se peut que des procédures judiciaires soient déjà pendantes devant les juridictions du travail, voire qu'elles soient clôturées. Ces administrations pouvaient considérer qu'il avait été mis fin définitivement à l'emploi des agents concernés et qu'en cas de contestation en justice, elles seraient tout au plus tenues de payer une compensation financière, de sorte qu'elles pouvaient, le cas échéant, procéder immédiatement au remplacement de l'agent licencié.

B.32.4. Afin d'éviter une insécurité juridique résultant d'une annulation totale du décret du 16 juin 2023 et de tenir compte des difficultés d'organisation qui peuvent découler de cette annulation, les effets du décret du 16 juin 2023 doivent, par application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précitée, être maintenus jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule le 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 »;

2. maintient les effets du décret annulé jusqu'à la date du prononcé du présent arrêt.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 juin 2025.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Luc Lavrysen