

ARRÊT

---

*En cause:*

le recours en annulation de l'article 19 du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fonction publique locale », introduit par la ville de Namur.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*  
\*   \*  
\*

## **I Objet du recours**

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 décembre 2024 et parvenue au greffe le 10 décembre 2024, la ville de Namur, assistée et représentée par Me Pierre Joassart, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 19 du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fonction publique locale » (publié au Moniteur belge du 7 juin 2024).

Aucun mémoire recevable n'a été introduit.

Par ordonnance du 22 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

## **II En droit**

### **A Argument**

Quant à l'intérêt au recours

A.1. La partie requérante fait valoir qu'elle a intérêt à demander l'annulation de l'article 19 du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fonction publique locale » (ci-après : le décret du 14 mars 2024), qui réserve aux agents statutaires des communes un accès prioritaire aux emplois de promotion par rapport aux agents contractuels des communes. Selon elle, la disposition attaquée l'empêche de comparer les titres et mérites de l'ensemble des membres de son personnel au cours d'une seule et même procédure, ce qui la prive de la possibilité de promouvoir les agents les plus compétents. Elle ajoute que, jusqu'à présent, son statut pécuniaire ouvrait l'accès aux postes de promotion de la même manière pour ses agents statutaires et pour ses agents contractuels.

Quant au moyen unique

A.2.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation, par l'article 19 du décret du 14 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 41 et 162 de la

Constitution, avec l'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le moyen unique est subdivisé en trois branches.

En ce qui concerne la première branche

A.2.2. La partie requérante relève que le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, garanti par l'article 10, alinéa 2, de la Constitution et par l'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est un corollaire du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle souligne que ces principes imposent à l'autorité de comparer les titres et mérites des candidats à un emploi public et de désigner celui qui est le plus apte, dans le cadre non seulement des recrutements mais aussi des promotions. Elle fait valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les agents statutaires des communes et les agents contractuels des communes, en ce qu'elle confère aux premiers un accès prioritaire aux emplois de promotion.

La partie requérante soutient tout d'abord que les agents communaux relevant des deux catégories comparées se trouvent dans des situations comparables, d'autant que le décret du 14 mars 2024 rapproche fortement leurs situations juridiques respectives.

La partie requérante fait ensuite valoir que la différence de traitement critiquée n'est pas pertinente au regard des objectifs poursuivis par le législateur décréteur, à savoir garantir aux citoyens un service public de qualité, augmenter l'attractivité du secteur public et donner des perspectives d'évolution à tous les agents. Elle relève ainsi que la disposition attaquée ne permet ni de promouvoir la personne la plus compétente ni d'accroître la motivation du personnel contractuel. Elle ajoute que la pertinence de la mesure attaquée a été mise en question par

l'ASBL « Union des Villes et Communes de Wallonie », par la fédération des CPAS et par la section de législation du Conseil d'État. Selon la partie requérante, la comparaison des titres et mérites vise à garantir l'intérêt général, de sorte qu'elle doit concerner l'ensemble des agents intéressés, qu'ils soient statutaires ou contractuels.

La partie requérante soutient également que la mesure attaquée produit des effets disproportionnés pour elle-même et pour ses agents contractuels, lesquels représentent deux tiers de son personnel. Elle souligne tout d'abord que, jusqu'à présent, ses agents statutaires et contractuels pouvaient accéder aux postes de promotion de la même manière. Elle fait ensuite valoir que la disposition attaquée entraîne une perte de temps et des coûts supplémentaires, dès lors qu'elle exige deux procédures successives (une première à l'égard du personnel statutaire, puis, le cas échéant, une seconde à l'égard du personnel contractuel).

Enfin, la partie requérante fait valoir que les arguments invoqués dans les travaux préparatoires du décret du 14 mars 2024 ne permettent pas de justifier raisonnablement la différence de traitement critiquée. Premièrement, en ce qui concerne l'argument relatif aux attentes légitimes ou aux droits acquis des agents statutaires, elle souligne que le principe de la mutabilité autorise la modification unilatérale du statut par l'autorité. Elle ajoute qu'une identité de traitement entre les agents contractuels et les agents statutaires n'aurait, en toute hypothèse, pas porté atteinte aux attentes légitimes de ces derniers, dès lors qu'ils auraient pu se porter candidats aux emplois de promotion et que le lauréat aurait été désigné au terme d'une comparaison des titres et mérites. Deuxièmement, en ce qui concerne l'argument relatif à la culture inhérente à la fonction publique fondée sur le lien statutaire, la partie requérante fait valoir qu'aucune

norme supérieure n'impose de donner la priorité au régime statutaire. Elle se réfère à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 64.133/AG du 5 octobre 2018. En ce qui concerne en particulier le décret du 14 mars 2024, elle relève que celui-ci n'impose pas aux communes de recourir par principe au régime statutaire, de sorte qu'elles sont libres de décider du caractère statutaire ou contractuel de l'occupation de leur personnel. Elle relève également que les agents contractuels représentent 80 % du personnel des pouvoirs locaux. Troisièmement, en ce qui concerne la distinction entre le personnel des communes et celui des intercommunales, elle se réfère à la deuxième branche du moyen unique. Enfin, en ce qui concerne la référence que les travaux préparatoires du décret du 14 mars 2024 font à l'arrêt de la Cour n° 86/2017 du 6 juillet 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.086), elle considère que cet arrêt se limite à une problématique spécifique, à savoir celle de l'audition des agents contractuels préalable à leur licenciement.

La partie requérante en conclut que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En ce qui concerne la deuxième branche

A.2.3. La partie requérante relève qu'à la différence de ce que l'article 19 du décret du 14 mars 2024 prévoit pour les communes, l'article 45 du même décret ne prévoit pas pour les agents statutaires des intercommunales un accès prioritaire aux emplois de promotion par rapport aux agents contractuels des intercommunales. Selon elle, il en résulte une différence de traitement injustifiée entre les agents contractuels des communes et les agents contractuels des intercommunales. Elle souligne qu'il s'agit dans les deux cas d'agents occupés par un pouvoir local et que ceux-ci se trouvent dans des situations comparables au regard des objectifs poursuivis par le législateur décentralisé. Elle estime que la différence de traitement critiquée n'est pas pertinente, dès lors qu'elle ne s'inscrit pas dans l'objectif d'uniformité et qu'elle ne permet pas non plus d'offrir des perspectives d'évolution à tous les agents de la fonction publique locale, en ce compris aux agents contractuels des communes. Elle conteste également l'argument invoqué dans les travaux préparatoires du décret du 14 mars 2024 selon lequel cette différence de traitement se justifie par le fait qu'à la différence des agents contractuels des communes, les agents contractuels des intercommunales avaient auparavant déjà accès aux emplois de promotion. Selon elle, dès lors que le décret du 14 mars 2024 confère une existence juridique aux agents contractuels des communes, à l'instar de ce qui était déjà le cas pour les agents contractuels des intercommunales, il n'est en toute hypothèse plus admissible d'opérer une telle distinction entre ces deux catégories. De plus, elle rappelle que, jusqu'à présent, elle-même ouvrait l'accès

aux postes de promotion de la même manière à ses agents statutaires et à ses agents contractuels. Elle en conclut non pas que la priorité pour les agents statutaires aurait dû être étendue aux intercommunales, mais bien qu'une telle priorité n'aurait pas dû être prévue pour les communes. Selon la partie requérante, la disposition attaquée viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En ce qui concerne la troisième branche

A.2.4. La partie requérante relève que l'article 19 du décret du 14 mars 2024 interdit aux communes d'ouvrir concomitamment aux agents statutaires et aux agents contractuels un appel à candidatures en vue d'une promotion, tandis que les intercommunales ne sont pas tenues d'accorder la priorité aux agents statutaires. Selon elle, il en résulte une différence de traitement injustifiée entre les communes et les intercommunales. Elle soutient également que la disposition attaquée porte une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie communale, garanti par les articles 41 et 162 de la Constitution et par l'article

4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale. La partie requérante en conclut que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 41 et 162 de la Constitution et avec l'article 4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale.

## **B Point de vue de la cour**

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 19 du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la fonction publique locale » (ci-après : le décret du 14 mars 2024). Cette disposition insère dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD) un article L1212-9, qui porte sur les emplois de promotion au niveau communal et qui, à cet égard, réserve au personnel statutaire une priorité sur le personnel contractuel.

B.2.1. Le décret du 14 mars 2024 participe à une réforme globale de la fonction publique locale. L'exposé des motifs indique :

« Le présent projet de décret a pour objet d'intégrer, dans le Code de la démocratie locale et de décentralisation, un dispositif de droits et d'obligations uniforme pour tous les pouvoirs locaux en matière de fonction publique.

Ce dispositif participe à une réforme globale de la fonction publique locale qui vise, d'une part, à s'adapter à l'évolution des besoins en moyens humains et en compétences pour garantir un service public de qualité aux citoyens, et, d'autre part, à augmenter l'attractivité dans le

secteur public et la motivation du personnel, et ce dans le respect des règles fondamentales de droit public » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1, p. 3).

Cette réforme fait notamment suite à l'audition de plusieurs acteurs de terrain, qui ont mis en évidence les difficultés auxquelles les pouvoirs locaux étaient confrontés en matière de fonction publique, à savoir :

« - des dispositions décrétales en matière de fonction publique quasi inexistantes, disparates, non uniformes et/ou inadaptées à l'évolution des défis auxquels les pouvoirs locaux doivent faire face; la matière est essentiellement organisée par des circulaires qui n'ont pas de force contraignante; des principes généraux de droit administratif fondamentaux ne sont connus qu'au travers de l'exercice de la tutelle administrative;

- la diminution du nombre de l'emploi statutaire;

- le défaut de perspective de carrière pour le personnel contractuel;

- l'absence d'outils RH ou le défaut de s'approprier ceux-ci;

- le défaut d'attractivité de l'emploi eu égard au régime de carrière et aux barèmes proposés dans les recommandations wallonnes initiées depuis la circulaire du 27 mai 1994 relative à la révision générale des barèmes » (ibid., p. 3).

La réforme mise en œuvre par le décret du 14 mars 2024 porte, entre autres, sur le cadre et le statut, sur le recrutement et sur les promotions (ibid., pp. 3-4). Cette réforme « n'a pas pour vocation de légiférer toute la fonction publique locale, le principe de l'autonomie locale étant toujours de mise », mais elle vise à « baliser cette autonomie d'action en la matière, et ce de manière uniforme pour tous les pouvoirs locaux » (ibid., p. 3). Ainsi, les nouvelles dispositions sont prévues « de manière quasi identique pour les communes, les régies communales autonomes, les intercommunales, les provinces et les régies provinciales autonomes, compte tenu de leurs spécificités institutionnelles ou organisationnelles » (ibid., p. 4).

B.2.2. Le cadre et le statut général du personnel communal sont réglés aux articles L1212-1 et L1212-2 du CDLD, tels qu'ils sont remplacés par le décret du 14 mars 2024.

Le conseil communal fixe le cadre du personnel, qui « contient tous les emplois nécessaires au bon fonctionnement des services de l'administration, qu'ils soient pourvus ou non au sein

de l'administration, qu'ils soient statutaires ou contractuels » (article L1212-1, § 1er, alinéas 1er et 2, du CDLD, tel qu'il est remplacé par le décret du 14 mars 2024).

Le conseil communal fixe également le statut général du personnel, qui contient « l'ensemble des règles générales prises dans le cadre de l'autonomie locale et régissant la situation juridique administrative et pécuniaire de tous les membres du personnel de l'administration, quel que soit leur grade » (article L1212-2, § 1er, alinéas 1er et 2, du CDLD, tel qu'il est remplacé le décret du 14 mars 2024). Compte tenu notamment de ce que « [l]a réalité des pouvoirs locaux est telle que le personnel contractuel constitue une part importante de la fonction publique » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1, p. 5), le statut général du personnel concerne « tous les membres du personnel », ce qui vise non seulement les membres du personnel statutaire mais aussi les membres du personnel contractuel (article L1212-3 du CDLD, tel qu'il est remplacé par le décret du 14 mars 2024).

B.2.3. Tel qu'il est inséré par le décret du 14 mars 2024, l'article L1212-5, § 1er, alinéa 1er, du CDLD prévoit que le personnel communal « est recruté sous régime statutaire ou contractuel conformément aux dispositions prévues dans le statut général du personnel », sans que cet article impose un régime de principe.

Le statut général du personnel doit, entre autres, régler « les conditions requises pour être recruté comme membre du personnel statutaire ou comme membre du personnel contractuel ainsi que les procédures et les épreuves y relatives », étant entendu que la notion d'épreuve vise « un examen écrit, oral, pratique ou une candidature répondant au statut, sur base desquels la commission de sélection évalue les candidats à l'emploi et effectue une comparaison des titres et des compétences au sens de l'article L1212-8 » (article L1212-2, § 2, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, du CDLD, tel qu'il est remplacé par le décret du 14 mars 2024). Le recrutement est effectué sur la base d'un appel public à candidatures, sauf certaines exceptions (article L1212-5, §§ 2 et 3, du CDLD, tel qu'il est inséré par le décret du 14 mars 2024).

En ce qui concerne la procédure de recrutement, les articles L1212-6, L1212-7 et L1212-8, tels qu'ils sont insérés par le décret du 14 mars 2024, disposent :

« Art. L1212-6. Pour chaque recrutement, une commission de sélection est constituée.

Le statut général du personnel fixe la qualité des membres de la commission de sélection.

Le collège communal détermine les noms des membres effectifs et suppléants de la commission de sélection sur proposition du directeur général »;

« Art. L1212-7. Le statut général du personnel fixe le nombre et la nature des épreuves de recrutement.

Si la demande en est formulée, bénéficie d'office de la qualité d'observateur le représentant du groupe politique appartenant ou n'appartenant pas au Pacte de majorité.

Les observateurs ne prennent pas part aux délibérations de la commission de sélection.

Le statut général du personnel peut dispenser un candidat au recrutement d'une partie des épreuves pour autant que ce dernier démontre qu'il a réussi le même type d'épreuve, pour une fonction équivalente, dans une autre commune, province, région autonome, intercommunale, zone de police, zone de secours, centre public d'action sociale ou association régie par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

Le statut général du personnel fixe un délai maximal endéans lequel les épreuves doivent avoir été initialement réussies au sein de l'autre pouvoir local »;

« Art. L1212-8. L'autorité compétente pour recruter procède à une comparaison des titres et des compétences entre les candidats ».

B.2.4. En ce qui concerne les promotions, le statut général du personnel doit fixer « les règles et les procédures de promotion, de tout avancement ou progression de carrière ainsi que celles relatives à l'exercice de fonctions supérieures » (article L1212-2, § 2, alinéa 1er, 8°, du CDLD, tel qu'il est remplacé par le décret du 14 mars 2024).

Tel qu'il est inséré par l'article 19, attaqué, du décret du 14 mars 2024, l'article L1212-9, § 1er, du CDLD prévoit que les emplois de promotion sont dans un premier temps ouverts aux agents statutaires et qu'à défaut de candidat ou de lauréat parmi ceux-ci, ils sont ouverts dans un second temps aux agents contractuels. L'article L1212-9, § 2, du CDLD rend applicables aux procédures de promotion les articles L1212-6, L1212-7 et L1212-8 précités. L'article L1212-9 du CDLD dispose :

« § 1er. Lorsqu'un emploi accessible par promotion est déclaré vacant par l'autorité compétente, un appel à candidatures est lancé au sein du personnel statutaire.

A défaut de candidat ou de lauréat statutaire, l'appel à candidatures est lancé au sein du personnel contractuel.

§ 2. Les articles L1212-6 à L1212-8 sont applicables aux procédures de promotion ».

Il ressort du commentaire de cet article dans le projet qui est à l'origine du décret du 14 mars 2024 que, par rapport à la situation qui existait auparavant pour le personnel communal, le législateur décréte a entendu désormais rendre de manière générale « le personnel contractuel éligible aux emplois de promotion », tout en réservant néanmoins la priorité au personnel statutaire (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1bis, p. 2).

Dans son avis sur l'avant-projet qui est à l'origine du décret du 14 mars 2024, la section de législation du Conseil d'État a observé que, « [d]ès lors qu'il n'est pas prévu que l'emploi est en principe statutaire et contractuel par exception », la priorité réservée aux agents statutaires pour les emplois de promotion « doit être justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1, p. 25). En réponse à cette observation, le commentaire de la disposition concernée indique :

« La priorité d'accès des agents statutaires aux emplois de promotion repose sur l'enseignement tiré de l'arrêt n° 86/17 de la Cour constitutionnelle du 6 juillet 2017.

Celle-ci considère en substance que la circonstance que les agents contractuels employés par une autorité publique et les agents statutaires se trouveraient dans les situations juridiques différentes que constituent le contrat d'emploi et le statut ne suffit pas à permettre de considérer que ces catégories de personnes ne pourraient pas être comparées (CC, n° 86/17 du 6 juillet 2017, B 6.1, B 6.2). Dans le présent projet de décret, il s'agit en effet, dans les deux cas, de déterminer les conditions dans lesquelles les agents de la fonction publique locale peuvent avoir accès à des emplois de promotion.

La Cour constitutionnelle ajoute que les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des avantages (c'est normalement le cas de la plus grande stabilité d'emploi ou du régime de pension plus avantageux) ou comme des désavantages (tels la loi du changement, le devoir de discrétion et de neutralité ou le régime

en matière de cumul ou d'incompatibilités[]) (CC, n° 86/17 du 6 juillet 2017, B 6.1, B 6.2) » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1bis, p. 2).

Ce commentaire poursuit en indiquant que, « compte tenu des attentes légitimes que peuvent avoir les agents statutaires au moment de leur engagement » et compte tenu « de la culture inhérente à la fonction publique nationale [...] fondée sur le lien statutaire », « il y a lieu, au titre des avantages liés à leur situation, de leur réserver, par rapport aux agents contractuels, une priorité dans l'accès aux emplois de promotion » (ibid.).

Lors des discussions en commission, le ministre compétent a précisé :

« L'accès à la promotion pour les agents contractuels est enfin rendu possible.

On ne peut plus nier aujourd'hui que le nombre d'agents contractuels est bien supérieur au nombre d'agents statutaires dans les pouvoirs locaux et la réalité qui s'impose nécessite de donner des perspectives à tous et notamment aux agents contractuels qui s'investissent depuis des années au niveau local.

Les décrets ouvriront la promotion aux membres du personnel contractuel mais en donnant toujours une priorité aux statutaires » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, nos 1607/5 et 1608/6, p. 4).

Au cours des travaux préparatoires, un amendement a été déposé afin de supprimer l'accès prioritaire aux emplois de promotion pour les agents statutaires au niveau communal (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/2, p. 5; Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/6, p. 2). Cet amendement a été rejeté (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, nos 1607/5 et 1608/6, p. 15; Parlement wallon, 2023-2024, C.R. I., n° 13, p. 88).

B.2.5. À la différence de ce qui est prévu au niveau communal, l'article L1523-40 du CDLD, tel qu'il est inséré par l'article 45 du décret du 14 mars 2024, ne prévoit pas, en ce qui concerne les intercommunales, un accès prioritaire aux emplois de promotion pour le personnel statuaire. L'article L1523-40 du CDLD dispose :

« § 1er. Lorsqu'un emploi accessible par promotion est déclaré vacant par l'autorité compétente, un appel à candidatures est lancé au sein du personnel statuaire et contractuel de son administration.

§ 2. Les articles L1523-37 à L1523-39 sont applicables aux procédures de promotion ».

Dans les travaux préparatoires, cet article est commenté comme suit :

« La priorité au personnel statuaire dans le cadre de la promotion ne s'applique pas au personnel des intercommunales dès lors que par le passé, dans les processus de promotion, il n'était pas fait de distinction entre le personnel statuaire et contractuel (article 1523-27 du CDLD).

Il ne paraît pas concevable de créer une telle distinction dans les processus de promotion au détriment des agents contractuels qui n'existait pas par le passé » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1bis, p. 2).

B.2.6. Le recours présentement examiné concerne l'article L1212-9, § 1er, du CDLD, tel qu'il est inséré par l'article 19 du décret du 14 mars 2024 et tel qu'il est applicable dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du décret de la Région wallonne du 13 novembre 2025 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de mettre sur pied d'égalité les membres du personnel en termes de promotion ».

Quant au moyen unique

B.3.1. Le moyen unique est pris de la violation, par l'article 19 du décret du 14 mars 2024, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (première et deuxième branches) et lus en combinaison ou non avec les articles 41 et 162 de la Constitution et avec l'article 4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale (troisième branche).

Dans la première branche, la partie requérante fait valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les agents statutaires des communes et les agents contractuels des communes, en ce qu'elle réserve aux premiers un accès prioritaire aux emplois de promotion.

Dans la deuxième branche, elle soutient que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les agents contractuels des communes, qui doivent subir la règle de priorité d'accès aux emplois de promotion prévue en faveur des agents statutaires, et, d'autre part, les agents contractuels des intercommunales, qui ne doivent pas subir une telle règle de priorité.

Dans la troisième branche, elle fait valoir que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement injustifiée entre les communes et les intercommunales et que cette disposition porte une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie communale.

B.3.2. Il ressort de l'exposé du moyen unique que celui-ci est uniquement dirigé contre l'article L1212-9, § 1er, du CDLD, tel qu'il est inséré par l'article 19 du décret du 14 mars 2024.

B.3.3. La Cour examine les trois branches conjointement, eu égard à leur connexité.

B.4.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2. Le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics est un corollaire du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.3. L'article 25, c), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

[...]

c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

B.5.1. Les articles 41, alinéa 1er, première phrase, et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de la Constitution garantissent la compétence des communes pour tout ce qui relève de l'intérêt communal, de même que l'élection directe des conseillers communaux. Ils consacrent le principe de l'autonomie locale, qui suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le régler comme elles le jugent opportun.

Le principe de l'autonomie locale garanti par les dispositions constitutionnelles précitées ne porte cependant pas atteinte à l'obligation, pour les communes, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt

communal, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que, lorsque l'autorité fédérale, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. Une limitation du principe de l'autonomie locale qui découle d'une réglementation de l'autorité fédérale, d'une communauté ou d'une région ne serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 1° et 2°, de celle-ci, que si elle était disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de toutes leurs compétences ou de l'essentiel de celles-ci, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.5.2. L'article 4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose :

« Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ».

B.6. La différence de traitement visée dans la première branche repose sur un critère objectif, à savoir la nature juridique de la relation de travail.

Les différences de traitement visées dans les deuxième et troisième branches reposent aussi sur un critère objectif, à savoir le fait que l'entité concernée est une commune ou une intercommunale.

B.7. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'impose pas qu'un régime juridique identique soit accordé à toute personne qui travaille au sein des services publics. Il appartient à l'autorité compétente de choisir la voie la plus appropriée pour réaliser les missions de service public dont elle est chargée.

Dans le cadre de ses compétences, le législateur décrétoal dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les règles générales applicables respectivement au personnel des communes et à celui des intercommunales.

B.8.1. Les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des avantages ou comme des désavantages.

En l'espèce, il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.4 que le législateur décrétoal a conféré aux agents communaux statutaires un accès prioritaire aux emplois de promotion au titre d'avantage de la relation statutaire. Il appartient à la Cour de vérifier si l'octroi de cet avantage respecte le principe d'égalité et de non-discrimination. Dans ce cadre, la Cour doit avoir égard à l'objet et à la finalité de la mesure attaquée.

B.8.2. Comme cela ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.4, le législateur décrétoal a voulu renforcer les perspectives de carrière des agents communaux contractuels en leur ouvrant désormais de manière générale l'accès aux emplois de promotion. Le législateur décrétoal a néanmoins souhaité réserver la priorité aux agents communaux statutaires, compte

tenu notamment des « attentes légitimes que peuvent avoir les agents statutaires au moment de leur engagement » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1607/1bis, p. 2). Eu égard au caractère permanent de l'emploi statutaire, il peut être admis que, par comparaison avec le contrat de travail, l'engagement statutaire s'inscrit davantage dans la perspective de l'accomplissement d'une carrière au sein

de l'administration, au cours de laquelle l'agent statutaire a en principe vocation à l'avancement. Dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en la matière, le législateur décrétoal a dès lors raisonnablement pu réserver aux agents communaux statutaires un accès prioritaire aux emplois de promotion. Eu égard à l'objectif d'uniformité poursuivi par le législateur décrétoal, celui-ci a raisonnablement pu considérer qu'une telle règle devait être prévue au niveau décrétoal de manière générale, plutôt qu'être laissée à l'appréciation de chaque commune.

B.8.3. En outre, le législateur décrétoal a raisonnablement pu considérer qu'une telle priorité pour le personnel statutaire ne devait pas être introduite dans le régime applicable aux intercommunales. Comme il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2.5, le législateur décrétoal a en effet constaté que les agents statutaires et les agents contractuels des intercommunales avaient auparavant déjà accès de la même manière aux emplois de promotion, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de désormais introduire une règle de priorité en faveur du personnel statutaire.

B.9. Enfin, la règle de priorité réservée aux agents communaux statutaires pour l'accès aux emplois de promotion ne produit pas des effets disproportionnés à l'égard des agents communaux contractuels et elle ne restreint pas non plus l'autonomie locale de manière disproportionnée. En effet, un agent communal statutaire ne peut être promu que s'il passe avec succès la procédure de promotion, à laquelle s'appliquent les articles L1212-6 à L1212-8 du CDLD, ce qui implique qu'il doit répondre aux exigences fixées par la commune à cet égard. De plus, en l'absence de candidat ou de lauréat parmi les agents communaux statutaires, l'appel à candidatures est lancé aux agents communaux contractuels, auxquels la disposition attaquée ouvre désormais de manière générale l'accès aux emplois de promotion, contrairement à ce qui était le cas auparavant.

B.10. Par conséquent, les différences de traitement visées dans les trois branches du moyen sont raisonnablement justifiées et la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie locale.

B.11. Le moyen unique, en ses trois branches, n'est pas fondé.

## **Décision**

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 janvier 2026.

Le greffier,  
Le président,

Nicolas Dupont  
Pierre Nihoul