

Namur, le 3 septembre 2025

Monsieur François DESQUESNES
Vice-Président
Ministre du Territoire, des
Infrastructures, de la Mobilité et des
Pouvoirs locaux
Rue d'Harscamp, 22
5000 NAMUR

Objet : Orientation pour la fonction publique locale : nouveau régime d'emploi – avis de l'APW

Monsieur le Vice-Président,

Par le présent courrier, j'ai le plaisir de vous transmettre les considérations que l'Association des Provinces wallonnes estime devoir formuler sur les orientations nouvelles pour la fonction publique locale, présentées lors de la dernière réunion du Comité C, le 19 juin dernier.

Remarques liminaires

L'Association des Provinces wallonnes note, avec satisfaction, que, dans le cadre des travaux préparatoires à la réforme de la fonction publique locale souhaitée par le Gouvernement wallon, les Provinces sont consultées au stade de la définition des orientations de la réforme, soit avant le dépôt de projets de décrets.

Néanmoins, il convient de constater qu'aucun projet de modification de décret n'a été communiqué de manière formelle. L'avis est demandé sur base d'une note de présentation du Cabinet du Ministre exposée le 4 juillet dernier aux fédérations des grades légaux pour une « discussion informelle » sur la réforme et d'une présentation au Comité C du 19 juin dernier.

Les informations présentées dans la note manquent donc de base juridique permettant de s'assurer de la légalité des propositions et de leur conformité aux règles de répartition des compétences établie par la Constitution entre les différents niveaux de pouvoir.

Plusieurs de ces considérations avaient été soulevées dans le courrier du 10 mars 2025 qui vous a été adressé par la fédération des grades légaux et repris en annexe du présent courrier, pour rappel. Cet avis reste d'actualité et, à notre connaissance, n'a pas encore reçu de réponse.

Enfin, il convient de préciser que l'APW n'est pas en mesure, à ce stade, de remettre un avis circonstancié sur le projet de réforme discuté et le fera dans le cadre de l'exercice de la fonction consultative lorsque des projets de textes officiels auront été communiqués.

Il est par ailleurs complexe de se prononcer sur des documents n'abordant que certains aspects de la réforme de la fonction publique locale, sans pouvoir les appréhender dans leur contexte global.

L'APW tient toutefois à faire part des considérations soulevées par les Provinces sur base des documents informels reçus.

Remarques générales

L'Association des Provinces wallonnes note que l'harmonisation des régimes des agents contractuels et statutaires nécessite une première réflexion indispensable quant au financement et à la prise en charge tant du régime de maladie que des pensions.

Ces deux régimes relevant de la compétence du Fédéral, il y a lieu de s'inquiéter de l'existence de discussions formelles et sérieuses en cours à ces propos au sein des instances, au risque de compromettre la réforme si la Wallonie ne dispose pas des compétences nécessaires pour agir en ces matières.

L'élément primordial, qui doit être le fil conducteur de la réforme, est de veiller à ce que l'harmonisation des régimes contractuels et statutaires n'engendre pas de discrimination entre les agents à la suite à l'adoption de nouvelles dispositions.

En outre, qu'en est-il des systèmes de garantie similaires à l'actuel régime statutaire en ce qui concerne la protection des agents détenant une parcelle d'autorité et pouvant être amenés à adopter des positions administratives qui ne sont pas nécessairement celles attendues par l'autorité politique ?

Dans le système actuel, le mécanisme de protection est assuré par des procédures soumises au contrôle strict du Conseil d'État. L'avis qui avait été proposé par les fédérations des grades légaux était que les fonctions critiques devraient faire l'objet d'un régime de protection spécifique, à l'instar de ce qui est d'application pour, par exemple, les référents intégrité, les conseillers en prévention et les délégués syndicaux dans les entreprises.

Il est également nécessaire de rappeler que la fin des nominations, pour ne conclure que des contrats de travail, impacte grandement, avec des montants fortement à la hausse, les cotisations de responsabilisation. Cet impact financier devra pouvoir être pris en compte rapidement par les instances régionales et fédérales afin de pouvoir trouver des solutions durables et consistantes pour aider les pouvoirs locaux à surmonter cette difficulté financière.

Bien que conscientes du coût que représente le recours à l'emploi statutaire, les Provinces reconnaissent le rôle essentiel de ce statut pour garantir l'impartialité, l'indépendance, l'absence d'ingérence et la prévention des intérêts illégitimes.

Il y a lieu d'être attentif à ces caractéristiques liées à l'emploi statutaire, de même que son rôle en matière d'attractivité des métiers ou de continuité des services publics.

Le projet de réforme devra rapidement préciser quelles seront les dispositions applicables aux nouveaux engagés, ce qui sera réformé pour le personnel actuel et ce qui relèvera des droits acquis du personnel existant.

Les Provinces estiment également que l'évolution de la fonction publique locale doit, notamment, rencontrer les objectifs suivants :

- renforcer l'efficacité des services provinciaux et communaux ;
- rechercher l'égalité de traitement pour tous ;

- renforcer les possibilités de mobilité des agents au sein des pouvoirs locaux, voire à terme au sein des services régionaux.

Remarques particulières

1. Sur le principe de contractualisation généralisée

Le projet a pour objectif de mettre fin à la statutarisation pour les futurs engagements, à l'exception des grades légaux, et d'opter systématiquement pour le contrat de travail fondé sur la loi du 3 juillet 1978, donc :

- la fin du recrutement d'agents "nommés" (statutaires) ;
- une forme d'alignement avec le secteur privé, mais dans un contexte public où la neutralité, l'indépendance et la continuité du service sont essentielles.

Observations

- La Région en a la compétence (art. 6, §1, VIII de la loi spéciale du 8 août 1980) et le Conseil d'État l'a confirmé dans plusieurs avis (ex. avis n° 64.133/AG du 5 oct. 2018), la contractualisation ne se heurte pas à un obstacle constitutionnel.
- Cette évolution soulève des risques :
 - le contrat n'offre pas les mêmes protections qu'un statut en matière de stabilité, de gestion de carrière ou d'indépendance fonctionnelle donc risque de précarisation et de perte d'attractivité, notamment sur le volet financier (même en cas d'une affiliation au 2^{ème} pilier).
 - le statut assure une sécurité de l'emploi et un cadre de carrière lisible. Sa suppression risque de rendre la fonction publique locale moins attractive, particulièrement dans des métiers en tension ou hautement spécialisés.
- Il est essentiel de mettre en place des garanties équivalentes à celles offertes par le statut : transparence du recrutement par des procédures de sélection strictes, encadrement des fins de contrat, protection sociale, droit à une carrière évolutive, etc.

Plutôt que d'opposer contrat et statut, il serait préférable d'envisager une contractualisation encadrée et sécurisée, avec des garanties formelles et une surveillance renforcée des pratiques locales.

Il est important également de souligner que l'indépendance fonctionnelle des agents doit être garantie, même sous contrat, et proposer des mécanismes pour préserver cette neutralité.

2. Sur l'harmonisation des fins de relation d'emploi

Le projet prévoit de :

- établir des procédures similaires pour tous les agents, quelle que soit la nature de leur lien d'emploi (souci d'harmonisation) : procédures objectivées, avec audition, motivation formelle et indication des voies de recours ;

- supprimer la procédure d'inaptitude professionnelle (après 2 évaluations négatives).

Le Cabinet évoque l'impact de l'arrêt de la Cour constitutionnelle 85/2025 du 5 juin 2025 sur le décret flamand.

Pour rappel, le décret flamand du 16 juin 2023 modifiait les règles de licenciement des agents statutaires des administrations locales et provinciales (Communes, CPAS, etc.). Il permettait de licencier les agents statutaires selon les règles applicables aux contractuels (préavis, indemnité, motif grave) et de transférer la compétence juridictionnelle du Conseil d'État vers les juridictions du travail.

Par son arrêt, la Cour a cependant totalement annulé le décret pour l'avenir à compter du 6 juin 2025 jugeant que la réforme portait une atteinte disproportionnée aux droits des agents statutaires. Elle a noté que le décret supprime la possibilité de réintégration en cas de licenciement jugé irrégulier — remplaçant cette mesure par une simple compensation financière mais estimant que cette suppression constitue une atteinte significative au niveau de protection antérieur — contraire au principe de standstill (encadrement des droits acquis), prévu par la Constitution.

Il est néanmoins utile de noter que la Cour confirme que la Région flamande est compétente pour modifier les règles de licenciement des agents statutaires et pour renvoyer à la législation fédérale — à condition de ne pas céder cette compétence. La Cour estime cette approche acceptable. Elle juge également que le transfert de la compétence juridictionnelle aux tribunaux du travail est justifiable dans le cadre d'un régime flou et adapté.

En raison de l'indissociabilité des différentes dispositions (compétence juridictionnelle, dispositions disciplinaires, modalités de licenciement), la Cour a annulé l'intégralité du décret du 16 juin 2023.

En résumé, l'arrêt 85/2025 ne conteste pas l'idée de moderniser les modalités de licenciement, mais il s'oppose à toute réduction substantielle des droits antérieurs, notamment la suppression de la réintégration.

Les syndicats demandent la possibilité de réintégration en cas d'irrégularité, ce qui n'est pas prévu dans les propositions actuelles.

Observations

- L'intention d'alignement va dans le sens d'une meilleure équité. Toutefois, il est indispensable de clarifier le rôle des juridictions compétentes et d'envisager une représentation adéquate des employeurs publics dans les juridictions du travail.
- Sur la suppression de l'inaptitude professionnelle : elle affaiblirait la portée de l'évaluation en tant qu'outil de gestion de la performance. Une telle mesure risque d'augmenter le contentieux en l'absence d'alternative équivalente.

Concernant une harmonisation des fins d'occupation, il conviendrait de pouvoir demander une représentativité accrue des employeurs publics locaux au sein des juridictions judiciaires.

Concernant la procédure d'inaptitude professionnelle, il est important de préserver une procédure encadrée pour les cas d'incompétence manifeste, tout en renforçant le rôle de l'évaluation dans la progression de carrière. Des garanties procédurales (audition, assistance, recours) doivent être prévues pour éviter toute dérive. A défaut, une suppression, reviendrait à priver les employeurs d'un outil encadré pour agir face à des dysfonctionnements durables, tout en risquant d'augmenter le contentieux.

Il convient donc d'imaginer des dispositifs réalistes et applicables de fin de relation de travail, notamment dans les circonstances suivantes :

- comportement fautif de l'agent,
- insuffisance des compétences attendues,
- nécessité de fonctionnement des services (réformes, contraintes budgétaires).

3. Sur la fin de la capitalisation des congés de maladie

Il s'agit de supprimer la possibilité de convertir les congés maladie non utilisés en réduction de carrière ou en départ anticipé à la pension.

Observations

Précisions que le dispositif actuel de capitalisation des jours de congés de maladie n'est pas applicable dans toutes les Provinces.

Là où il est d'application, il se concrétise par des départs prématurés à la pension, ce qui représente une difficulté en termes de prévisibilité des départs, de transmission des compétences et représente un coût important pour les institutions provinciales.

Toutefois, ce dispositif est tout à fait nécessaire pour les agents en situation de maladie grave et de longue durée, qui en ont réellement besoin pour assurer un retour dans leur service dans les meilleures conditions, lorsque cela est possible.

Il y a lieu d'imaginer un modèle praticable et respectueux de la santé des agents permettant de limiter les abus éventuels.

4. Sur les balises d'objectivation et de neutralité

Le renforcement des garanties de neutralité dans les procédures de recrutement, d'évaluation et de licenciement constitue un point fort du projet.

Sur les pistes de la réforme sont mises en avant : anonymisation, commissions indépendantes avec experts externes, motivation formelle, information sur les voies de recours.

Observations

- Le projet répond à une exigence constitutionnelle d'égal accès aux emplois publics (art. 10-11 Const. ; C.E., avis 64.133/AG).
- Cela contribue à renforcer la neutralité administrative des procédures, garantir un traitement équitable des candidatures, promouvoir l'égalité entre les genres et renforcer la légitimité du service public.

La Province soutient pleinement ces améliorations. Mais leur mise en œuvre doit être formalisée, via des circulaires ou des arrêtés types, pour garantir l'uniformité sur l'ensemble du territoire wallon.

5. Sur le financement et le Pacte pour une FP locale solidaire

Le projet de réforme envisage de ne plus utiliser l'enveloppe du « Pacte pour une fonction publique locale solidaire » pour favoriser l'emploi statutaire.

Observations

- Les Provinces ont été récompensées, par l'octroi des subsides liés au Pacte, de la politique de nomination de leurs agents (conséquences favorables pour la stabilité et l'indépendance des agents, aspects de motivation des agents et effet positif pour le financement du système des pensions des agents des pouvoirs locaux).

Les Provinces resteront attentives à ce que la réaffectation de l'enveloppe du Pacte apporte des atouts positifs pour les agents.

- Cette proposition libère des marges de manœuvre mais suppose un nouvel équilibre entre la politique RH et les moyens financiers.

Il conviendrait en conséquence de réorienter ces fonds vers des priorités partagées :

- le maintien dans l'emploi de profils expérimentés,
- le développement des compétences,
- le bien-être au travail.

Conclusions

L'APW reconnaît l'ambition légitime du Gouvernement wallon de moderniser la gestion du personnel local. Le projet présente des avancées sur le plan de la transparence et de l'objectivation des procédures.

Sans méconnaître les enjeux d'efficience, d'harmonisation et de simplification portés par le projet, il apparaît essentiel de maintenir un équilibre entre ces aspirations et la préservation de garanties structurelles en matière de droits des agents, de continuité du service public et d'attractivité de la fonction publique locale.

En effet, cette réforme, si elle est mal calibrée, pourrait affaiblir les fondements mêmes du service public local. La fin de la statutarisation et la suppression de certains droits sociaux devraient s'accompagner de garanties comparables, tenant compte des spécificités locales et des bonnes pratiques existantes pour prévenir la précarisation, assurer l'attractivité de la fonction publique locale et éviter les risques contentieux.

Nous appelons donc à une réforme :

- équilibrée, combinant flexibilité et garanties,
- concertée, avec les pouvoirs locaux et les partenaires sociaux,
- accompagnée de moyens pour soutenir les transitions et les agents concernés.

Il est en effet essentiel de :

- renforcer les garanties procédurales pour les contractuels,
- préserver un droit à la carrière structuré,
- prévoir des mécanismes transitoires pour les agents en poste,
- consulter largement les acteurs du terrain,
- veiller à la cohérence du dispositif avec les principes constitutionnels et les normes européennes.

Enfin, la réforme envisagée, en mettant fin à toute nouvelle nomination statutaire à partir du 1^{er} janvier 2026, aura inévitablement un impact significatif sur le financement des pensions dans la fonction publique locale.

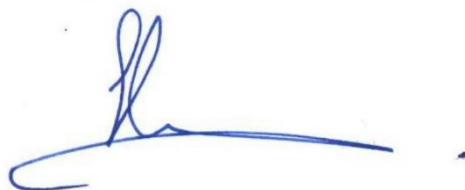
En effet, le nombre d'agents actifs relevant du régime statutaire diminuera progressivement, tandis que le nombre de pensionnés continuera d'augmenter.

Ce déséquilibre croissant entre cotisations et prestations se traduira par une hausse automatique de la cotisation de responsabilisation à charge des pouvoirs locaux. Or, cette cotisation constitue déjà un poste budgétaire lourd et difficilement compressible pour de nombreuses entités, complémentirement au financement d'un 2^{ème} pilier.

Ignorer cette problématique reviendrait à transférer le coût budgétaire de la réforme vers les Communes et Provinces, sans en mesurer pleinement les conséquences à moyen terme.

Dès lors, la question du financement des pensions ne peut être reléguée au second plan : elle constitue un enjeu central, voire un préalable à toute décision structurelle. Il est impératif qu'une étude d'impact actuarielle approfondie accompagne le projet, assortie d'un engagement clair de la Région quant à la maîtrise de ces coûts futurs.

Je vous remercie pour l'attention que vous accorderez à la présente et pour les suites que vous voudrez bien y réserver et vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression de ma haute considération.



Tanguy STUCKENS
Président