

REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

AVANT-PROJETS DE DECRETS MODIFIANT LA NOUVELLE LOI COMMUNALE, LE CDLD ET LA LOI ORGANIQUE DES CPAS EN CE QUI CONCERNE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE

AVIS COMMUN DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE ET DE LA FEDERATION DES CPAS DU 12 SEPTEMBRE 2023

I. INTRODUCTION

Les autorités locales sont, en matière de fonction publique, confrontées à un double défi : le coût du statut et le manque d'attractivité de la fonction publique locale.

Le régime statutaire engendre en effet un **coût** important pour les pouvoirs locaux, qu'il leur devient de plus en plus difficile d'assumer :

- En coût patronal, un agent nommé coûte à son employeur 51,98% de cotisations pension et ONSS (sans compter la cotisation de responsabilisation, le maintien du traitement pendant les absences parfois de longue durée, etc.), un agent contractuel présente quant à lui un coût patronal de 28,86% ;
- En matière de pension, sans une réforme profonde du mécanisme actuellement exclusivement autoporté par les employeurs locaux, la charge qui doit être assumée par les pouvoirs locaux augmente de façon inquiétante :
 - o que ce soit à (très) court terme : par le vieillissement de la population et l'allongement de l'espérance de vie ;
 - o ou à moyen voire long terme : les autorités locales qui espèrent procéder à des économies en échappant à une facture de responsabilisation en ayant recours à de nouvelles nominations se créent une charge supplémentaire dans un système coûteux de pension (cf. ratio de remplacement de 69% pour un statutaire vs. 43 à 54% pour un contractuel)¹.

A cela s'ajoutent des aspects plus spécifiquement liés au manque de flexibilité du statut.

Ces différents éléments expliquent le recours de plus en plus fréquent au régime contractuel en pouvoir local.

Mais se pose un double problème :

- la situation contractuelle, qui ne concerne rien de moins que 80% du personnel local wallon désormais, n'est pas appréhendée par la réglementation wallonne, qui est essentiellement constituée de circulaires visant principalement les agents statutaires ;
- et force est de constater que la fonction publique locale n'est pas suffisamment attractive.

Si le législateur wallon n'est pas compétent en matière de financement des pensions (du premier pilier), il peut agir sur la carrière en pouvoir local, en tentant de la **rendre plus attractive**, et sur la

¹ Pour davantage de détails, voy. K. Van Overmeire et L. Mendola : *Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose !* <https://www.uvcw.be/personnel/articles/art-7805>

prise en compte de la réalité de terrain en matière de nature du lien de travail. C'est dans cette optique que s'inscrivent les avant-projets de décrets (APD) qui sont soumis à l'avis de notre association.

II. DEVELOPPEMENTS THEMATIQUES

A. LES POINTS SOUMIS A L'AVIS DE NOTRE ASSOCIATION

1. Âge de départ à la retraite - Modifications de la nouvelle loi communale (art. 3 et 25 APD CDLD ; art. 15 et 39 APD L.O. CPAS)

L'article 158 de la nouvelle loi communale est actuellement libellé comme suit :

« Les agents des communes sont mis à la retraite à l'âge déterminé par des règlements généraux, cet âge devant être au minimum soixante ans et au maximum soixante-cinq ans.

Le même âge maximum est appliqué nonobstant toutes autres dispositions législatives et réglementaires contraires régissant le régime des pensions du personnel soumis au présent chapitre excepté pour le personnel visé à l'article 238 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour lequel cet âge maximum est fixé à 4 ans après l'âge de la mise en congé préalable à la retraite, sans toutefois pouvoir excéder 60 ans. »

En ce qu'il porte la possibilité pour les pouvoirs locaux d'octroyer un départ à la pension à partir de 60 ans, l'article 158 de la nouvelle loi communale a été implicitement abrogé par l'article 46 de la loi du 15 mai 1984, qui porte des dispositions spécifiques en matière de départ anticipé à la pension (i.e. avant 65 ans) : en effet, en vertu de l'article 46 précité, l'âge légal de la pension est désormais de 65 ans et sera de 66 ans en 2025, et de 67 ans en 2030. Les conditions du départ à la pension anticipée (63 ans et 42 ans de carrière minimum, ou 61 et 43 ou encore 60 et 44) sont également fixées par la loi de 1984 et demeurent de compétence fédérale.

Comme l'a précisé la section législation du Conseil d'Etat dans son avis n°53.568/3 du 18 juillet 2013, la compétence fédérale porte sur la détermination des conditions minimales d'ouverture du droit à la pension. Les entités fédérées (régions) sont quant à elles compétentes pour déterminer les conditions à respecter pour qu'un agent statutaire reste au travail en cette qualité au-delà de l'âge légal du départ à la pension. L'autorité régionale wallonne est donc compétente pour fixer, par décret, les conditions dans lesquelles un agent statutaire peut être admis à travailler au sein d'une autorité locale en qualité d'agent nommé.

Il ressort de l'exposé des motifs que la volonté de l'autorité régionale est d'abroger l'alinéa premier de l'article 158 de la nouvelle loi communale (qui est désormais en contradiction avec l'art. 46 de la L. 15.5.1984) et de modifier le libellé du début de l'alinéa 2 de ce même article 158 de la nouvelle loi communale qui, visant les policiers relevant exclusivement de la compétence fédérale, n'est pas de compétence régionale. Le législateur régional entend par ailleurs intégrer au Code de la démocratie locale et de la décentralisation une disposition (nouvel art. L1212-14) (42/12 L.O. CPAS) permettant à l'agent statutaire - qui le souhaite - de solliciter l'autorisation du conseil communal de rester en activité, en cette qualité d'agent nommé, au-delà de l'âge légal de la pension, et ce pour une période maximale d'une année, renouvelable une seule fois.

Tel que proposé, le texte de l'article 158 de la nouvelle loi communale deviendrait le suivant :

Art. 158 de la nouvelle loi communale

Alinéa 1 [abrogé] : ~~Les agents des communes sont mis à la retraite à l'âge déterminé par des règlements généraux, cet âge devant être au minimum soixante ans et au maximum soixante-cinq ans.~~

Alinéa 2 [modifié] : ~~Le même âge maximum~~ **L'âge de mise à la retraite à soixante-cinq ans** est appliqué nonobstant toutes autres dispositions législatives et réglementaires contraires régissant le régime des pensions du personnel soumis au présent chapitre excepté pour le personnel visé à

l'article 238 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour lequel cet âge maximum est fixé à 4 ans après l'âge de la mise en congé préalable à la retraite, sans toutefois pouvoir excéder 60 ans. »

Position de notre Association

L'autorité régionale modifie l'alinéa 2 pour prévoir un âge de mise à la retraite (65 ans) s'appliquant « *nonobstant toute autre disposition législative et réglementaire* ». Telle que modifiée, la disposition entre donc en contradiction avec la disposition de compétence fédérale fixant l'âge légal de la pension à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030. Cette modification sème donc la confusion, même si l'on comprend que l'objectif poursuivi par l'autorité régionale réside uniquement dans le fait de tenir compte de l'abrogation – nécessaire – de l'alinéa précédent.

Afin d'éviter toute confusion avec, d'une part, l'article 46 de la loi du 15.5.1984 fixant l'âge légal de la pension et les conditions de départ à la pension anticipée et, d'autre part, la nouvelle disposition du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoyant la possibilité pour un agent statutaire d'être maintenu en activité en cette qualité au-delà de l'âge légal de la pension, il nous semblerait plus judicieux, à l'image de ce qu'a fait l'autorité régionale flamande par décret du 17 janvier 2014, de simplement adopter une disposition abrogeant l'article 158 de la nouvelle loi communale « *sauf pour le personnel de la police et des pompiers* »², tout en maintenant la nouvelle disposition en projet introduisant un article L1212-14 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (42/12 L.O. CPAS)³.

Afin de donner une vue d'ensemble à tous les membres du personnel qui souhaitent profiter de la mesure, il nous semblerait judicieux que la circulaire qui commentera les futurs décrets présente cette possibilité de maintien au travail au-delà de 65 (66/67) ans, en ce compris les règles déjà existantes pour les agents contractuels.

2. Description de fonction (art. 9 APD CDLD, art. 37 APD CDLD, art. 3§4 APD L.O. CPAS ; art. 26 APD L.O. CPAS)

Les descriptions de fonction étaient d'application depuis l'adoption de la circulaire « Pacte – recrutement » du 2 avril 2009 qui précisait que « *l'autorité compétente établit un descriptif de fonction sur proposition du secrétaire. Ce profil décrit de manière précise la mission et les tâches principales de la fonction à pourvoir ainsi qu'un profil de compétence qui englobe le savoir, le savoir-faire et le savoir-être (caractéristique de la personnalité)* »

Les APD entendent rendre désormais obligatoires les descriptions de fonction au sein des pouvoirs locaux (sont visés les communes, CPAS, RCA, associations chapitre XII, intercommunales, provinces et régions provinciales), en imposant en outre leur intégration dans l'appel public à candidatures.

Elles sont définies comme suit :

« Une description de fonction est élaborée pour tous les métiers de l'administration. Elle est arrêtée par le directeur général/fonction dirigeante locale après concertation au sein du comité de direction. La description de fonction contient la mission, la finalité ou l'objectif de la fonction, les tâches principales ainsi que l'ensemble des compétences professionnelles et des aptitudes personnelles requises pour correspondre au métier. ».

² Décr. fl. 17.1.2014 abrogeant l'art. 158 NLC, M.B. 6.2.2014

³ Cette problématique ne concerne bien entendu pas les CPAS qui par définition n'ont pas de personnel de police et de pompiers.

Position de notre Association

Il nous semble important que soit précisé, à tout le moins dans la circulaire qui accompagnera les décrets que, telles que définies, les descriptions de fonctions ne font pas partie du statut général du personnel et ne constituent pas un acte réglementaire : elles ne sont donc pas soumises à l'exercice de la tutelle administrative, ni à la négociation ou concertation syndicale.

Raisonnement autrement reviendrait, à notre sens, à admettre un mécanisme de cogestion entre employeur et syndicats en privant l'autorité locale-employeur de la possibilité d'identifier la nature du métier à exercer et les tâches qui en découlent en fonction des besoins du service public. Il s'agit là d'une compétence exclusive de l'employeur dont les organisations syndicales auront tout le loisir de contrôler la régularité de l'exercice, en aval (au cas où un agent se plaindrait de ce que son descriptif de fonction n'est pas en accord avec le grade qui lui a été attribué par exemple) et non en amont dans une forme de co-construction des besoins de l'employeur.

Etant entendu que le rappel de la nature exacte des descriptifs de fonction dans la circulaire ne portera pas atteinte au droit des entités locales qui décideraient, en autonomie, de discuter de la teneur de ces descriptifs avec les représentants des travailleurs, de procéder à cet échange si elles le souhaitent.

3. Le plan de formation (art. 10 APD CDLD, art. 38 APD CDLD ; art. 3§5 APD L.O. CPAS ; art. 27. APD L.O. CPAS)

Est également rendu obligatoire en qualité d'outil RH le plan de formation, dont la mise en place avait déjà été encouragée, dans une optique de réflexion globale et structurante en matière de gestion des ressources humaines, par la circulaire du 5 juillet 2019.

Il est ainsi défini :

« Le plan de formation est un programme pluriannuel, actualisé annuellement, qui identifie et priorise les besoins en formation en vue de rencontrer les objectifs de l'administration. »

L'ensemble des pouvoirs locaux seront donc amenés à mettre en place cet outil RH qui sera concerté en comité de direction puis adopté par le Collège/BP/Conseil d'administration après proposition du DG/DG CPAS/fonction dirigeante locale. Le plan de formation est ensuite communiqué aux organisations syndicales représentatives.

Position de notre Association

A l'instar des descriptions de fonctions, il nous semble utile que soit précisé que le plan de formation n'est pas un instrument soumis à tutelle administrative ou à négociation ou concertation syndicale.

Par ailleurs, qu'en sera-t-il des subventions qui étaient allouées aux pouvoirs locaux qui mettaient en place un plan de formation si ce dernier devient obligatoire ?

4. Le cadre du personnel (art. 12 APD CDLD ; art. 40 APD CDLD ; art. 4 APD L.O. CPAS ; art. 28 APD L.O. CPAS)

Une nouvelle définition du cadre est apportée pour d'une part uniformiser les règles au sein des pouvoirs locaux (les CPAS pouvaient disposer d'un cadre contractuel, alors que le cadre communal n'était prévu que pour le personnel statutaire) et, d'autre part, mettre fin aux difficultés d'interprétation qui avaient cours sur le terrain, en l'absence d'une définition précise de cette notion.

Désormais, le cadre contiendra tous les emplois identifiés comme nécessaires pour le bon fonctionnement de l'administration, que ces emplois soient ou non pourvus, et quelle que soit leur

nature juridique : sont donc visés tant les emplois statutaires que contractuels. Le but poursuivi étant de disposer d'une vision globale des besoins humains nécessaires pour accomplir les missions et projets que s'est fixé l'autorité locale.

Ne doivent cependant pas figurer au cadre les emplois contractuels pourvus dans le but d'accomplir une mission spécifique de durée limitée.

L'obligation de disposer d'un cadre (défini autrement) existait déjà pour les communes et CPAS : il est désormais rendu obligatoire également au sein des intercommunales et des associations chapitre XII (compétence du conseil d'administration).

Devront figurer au cadre le nombre de postes prévu par grade/fonction et l'échelle barémique y attachée, étant entendu que ce sont les grades de recrutement ou de promotion qui doivent être renseignés, pas les grades qui sont la conséquence de l'évolution de carrière individuelle des agents (un poste d'ouvrier qualifié D2 est prévu au cadre et est valablement occupé par un ouvrier qualifié qui, par évolution de carrière, a désormais un grade D3).

Les décisions fixant ou modifiant le cadre sont soumises à concertation syndicale et approbation de l'autorité de tutelle. Les décisions des CPAS en la matière sont en outre soumises au comité de concertation commune-CPAS (art. 26bis LO).

Toute modification du cadre inclut une évaluation budgétaire de son impact.

Position de notre Association

On connaît l'évolution de l'emploi local avec la part de plus en plus importante de l'emploi contractuel (plus de 80% du personnel local). Au risque de devenir un instrument désuet, la notion de cadre devait être revue pour tenir compte de la réalité de terrain. Il nous semble donc judicieux qu'y figurent désormais les emplois contractuels à vocation permanente.

Cet instrument doit cependant demeurer un outil de gestion du personnel, permettant de définir les besoins de l'administration, **sans devenir un frein à cette saine gestion**. Nous craignons que la lourdeur d'adoption ou de révision du cadre empêche les autorités locales de s'adapter à une réalité changeante et à l'apparition de nouveaux besoins, ou de nouvelles missions qui seraient confiées par les autorités supérieures au secteur local. Dans le cadre de certains services, des emplois sont à créer dans un délai relativement rapide pour rencontrer des conditions de subventions. La mission est spécifique, mais la durée pas nécessairement limitée. C'est le cas par exemple des emplois non marchands en secteur public. On peut certes commencer par un CDD. Cependant, le CDI peut-être un argument pour convaincre un candidat dont le profil ou la qualification est relativement rare. En CPAS, une personne de référence pour la démence et un tuteur énergie sont des exemples.

Si la possibilité de recruter des emplois contractuels à durée limitée pour des missions spécifiques hors cadre est à saluer, **nous pensons qu'il est nécessaire de ne pas bloquer l'administration qui, face à un événement imprévu n'a pu anticiper la nécessité d'engager du personnel non prévu au cadre et pour des hypothèses dépassant le cas de la durée limitée dans des missions spécifiques**. Une nouvelle répartition des compétences, de nouvelles missions confiées aux Régions pourraient occasionner, par répercussion, des tâches nouvelles pour les pouvoirs locaux qu'ils n'auront pu anticiper lors de la fixation du cadre. Nous estimons dès lors qu'une exception devrait être prévue pour permettre aux autorités locales d'engager « hors cadre », et même pour une durée indéterminée, dans le cas de nouvelles subventions ou de missions nouvelles qui seraient confiées au secteur local par une autorité supérieure, charge ensuite aux pouvoirs locaux de mettre leur cadre en conformité sans tarder à la suite des nouveaux engagements intervenus.

Nous pensons en outre l'obligation de fixer un cadre afin de prévoir les besoins actuels et futurs en termes de personnel ne s'accommode pas de la situation spécifique des intercommunales qui, par

la nature de leur activité et par leur position concurrentielle avec le secteur privé, doivent pouvoir faire preuve d'une grande réactivité en matière de gestion du personnel. Nous pensons donc que **les intercommunales ne doivent pas être visées par cette nouvelle obligation d'établissement d'un cadre du personnel.**

5. Le statut général du personnel (art. 13 APD CDLD ; art. 41 APD CDLD ; art. 5 APD L.O. CPAS ; art. 29 APD L.O. CPAS)

Les termes « statut », « statut du personnel », « statut administratif et pécuniaire » sont utilisés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi organique des CPAS sans jamais être définis.

Le statut, en tant que corps de règles régissant la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel, est en principe uniquement applicable aux agents nommés. Ce statut (administratif et pécuniaire) est cependant rendu applicable au personnel contractuel : il est en effet extrêmement difficile, en termes de GRH, d'appliquer deux régimes distincts à des agents qui effectuent le même type de tâches au quotidien. Pour ne pas multiplier les procédures à l'envi, ne pas risquer de créer un sentiment de discrimination ou tout simplement pour éviter les erreurs, la majorité des autorités locales appliquent, dans les faits, les mêmes règles de gestion du personnel dès que c'est possible.

Les APD prévoient désormais les thématiques qui, **dans le respect de leur autonomie**, devront être adoptées par les autorités locales et figurer au « statut général du personnel » et qui s'appliqueront donc à l'ensemble des membres du personnel, statutaire ou contractuel.

Il faudra ainsi que ce statut général vise :

- 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 (par épreuves sont visés les examens écrits, oraux, ou sélection sur dossier);
- la détermination, la répartition, la classification et l'équivalence des grades, emplois ou fonctions ;
- les droits et devoirs des membres du personnel, les incompatibilités et interdictions ainsi que les règles et procédures relatives aux cumuls avec d'autres fonctions ou emplois ;
- les règles et les procédures disciplinaires ;
- les mesures d'ordre ;
- les règles et les procédures d'évaluation ;
- les règles et les procédures de transfert, de mobilité, de mission ou de toute autre forme de réaffectation vers d'autres services ;
- les règles et les procédures de promotion, de tout avancement ou progression de carrière ainsi que celles relatives à l'exercice de fonctions supérieures ;
- les positions administratives, les circonstances qui les déterminent et leurs conséquences sur la situation des membres du personnel, en ce compris le régime des congés et de mises en disponibilité ;
- les causes de cessation de la relation statutaire ;
- les éléments de la rémunération ;
- les conditions d'octroi, les bénéficiaires et indemnités relatives au télétravail lorsqu'il est organisé.

Dès lors que le Conseil de l'action sociale doit adopter un statut général du personnel identique à celui de la commune (sauf pour le personnel spécifique au CPAS), il est prévu que le Collège communique au Conseil de l'action sociale le statut général du personnel et ses modifications dès la réception de la décision d'approbation de ceux-ci par l'autorité de tutelle.

Position de notre Association

Avec cette disposition, on assiste à une reconnaissance effective des contractuels dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ce qui est une première et doit être salué.

Dans les « éléments de rémunération » sont visés les échelles barémiques et leur développement en échelons, les indemnités et leurs conditions d'octroi, les allocations et avantages de toute nature, en ce compris les pensions complémentaires. Il est en outre prévu que les éléments de rémunérations sont fixés notamment *« selon l'importance des attributions, le degré de responsabilité, les aptitudes générales et professionnelles requises et la place occupée par les membres du personnel dans la hiérarchie de l'administration »*.

Dans la poursuite des objectifs de performance des services rendus au citoyen et d'attractivité de la fonction publique locale, notre Association estime qu'il serait judicieux de désormais permettre aux employeurs publics locaux, dans le respect des principes généraux de droit administratif, moyennant notamment des critères objectivables dans le cadre de l'évaluation, de mettre en œuvre une **procédure de gratification** des agents faisant montre, collectivement ou individuellement, d'une implication, d'un savoir-être et de performances particulièrement positifs pour le bon fonctionnement de l'organisation, la mise en œuvre de ses missions et la réalisation de ses stratégies.

Rappelons enfin que ce regroupement des règles qui s'appliqueront indistinctement aux contractuels et aux statutaires, dans le cadre du statut général du personnel, continuera à se heurter à certaines difficultés : il convient évidemment de continuer à composer avec l'ensemble des règles de droit du travail et de droit social au sens large qui s'imposent dans le cadre de la relation contractuelle, mais il faut également composer avec les vides juridiques qui découlent de l'existence de conventions collectives de travail (CCT) négociées avec les partenaires sociaux du secteur privé, dispensant le législateur d'adopter une norme légale dans les domaines concernés, mais inapplicables aux contractuels du secteur public. Il nous semble dès lors utile d'insister sur le fait que, dans une seconde étape, il sera judicieux d'aller plus loin pour élaborer un corps de règles davantage doté de complétude en envisageant les situations qui ne sont actuellement pas réglées pour les contractuels du secteur public local (ex. : problématique de la motivation du licenciement ou de l'audition préalable, l'alcool sur le lieu du travail, etc.)

6. L'organe compétent pour le recrutement / la nomination / le licenciement (art. 15 APD CDLD ; art. 42 APD CDLD ; art. 6 APD L.O. CPAS ; art. 30 APD L.O. CPAS)

Le conseil (communal/CPAS/d'administration pour les intercommunales et associations chapitre XII) est compétent pour le recrutement et la nomination du personnel statutaire, il peut cependant déléguer cette compétence (au collège / BP / organe, délégué sur base de L1523-18 CDLD), sauf pour ce qui concerne le personnel enseignant.

Pour le personnel contractuel, le même type de délégation pour le recrutement est également possible.

Sont désormais ajoutées les conditions dans lesquelles une délégation de compétence en matière de licenciement est autorisée : il est ainsi prévu que l'acte de délégation devra indiquer expressément le type d'acte que peut prendre le collège, à savoir la rupture du contrat de travail de façon unilatérale moyennant préavis ou non, avec indemnité ou non, pour motif grave, ou la rupture du contrat de travail de commun accord avec le membre du personnel.

Position de notre Association

Cette précision à valeur légale s'est avérée nécessaire à la suite d'une décision de jurisprudence (Cour Trav. Mons, 18 janvier 2022, n° 2020/AM/228) qui avait condamné un employeur local à la suite d'un licenciement pour motif grave opéré par le Collège, sur délégation générale et en l'absence de base légale expresse.

Dans l'affaire concernée, le Collège avait bien reçu délégation pour engager **et** licencier (ce que vérifie la tutelle en cas de litige), mais la Cour estime que c'est une délégation générale (de licenciement) qui avait été prévue alors qu'il eût fallu une délégation « spéciale et expresse » de licencier pour motif grave Madame X. En d'autres termes, alors qu'on est justement dans une procédure qui doit être menée rapidement et que c'est ici que prend tout son sens une délégation à l'organe exécutif qu'est le Collège plutôt que de passer par une procédure plus longue de convocation du conseil communal, la Cour estime qu'une délégation expresse (donc individuelle ?) doit être donnée par le Conseil au Collège pour lui permettre de licencier pour motif grave. Cette décision impliquant la nécessité de réunir le Conseil pour lui permettre de prendre une délibération déléguant au Collège la compétence de licencier pour motif grave dans un délai très court. Cette obligation de passer par un examen du dossier par le Conseil fait perdre tout intérêt à la délégation.

L'introduction d'une disposition légale expresse permet de conférer une plus grande sécurité juridique en matière de décision de rupture du lien contractuel et correspond à la demande que nous avons formulée auprès du Cabinet de Monsieur le Ministre dans le cadre des travaux en matière de simplification administrative.

À noter que, plutôt qu'agir par délégation du Conseil vers le Collège, une autre option aurait pu être de confier la compétence exclusive du licenciement au Collège : telle est l'option qui a été adoptée par la Région bruxelloise qui a modifié l'article 123 de la nouvelle loi communale par une ordonnance du 17 juillet 2020 qui prévoit désormais expressément que le collège est (exclusivement) compétent pour procéder au recrutement (mais le Conseil reste compétent pour fixer les conditions générales du recrutement) et au licenciement. Auparavant, la compétence du Collège se déduisait de la compétence du Collège de « surveiller les employés salariés de la commune », ce qui a posé des problèmes d'interprétation en jurisprudence pour la compétence ultime de licencier. D'où l'adoption de cette ordonnance en 2020.

Position de notre Association

Plutôt que de maintenir un mécanisme de délégation que la Cour du travail de Mons a récemment écorné, notre Association est finalement d'avis qu'il serait plus judicieux et juridiquement sécurisé de désormais confier, par le biais du décret, la compétence exclusive du recrutement et du licenciement (de tout type de licenciement) au Collège (au Bureau permanent pour les CPAS).

Pour ce qui concerne le recrutement, le Conseil conserverait, à l'instar de ce qui a été décidé au niveau de la région bruxelloise, la compétence de fixer les conditions générales de recrutement.

L'attribution de la compétence exclusive du recrutement au Collège/BP permettrait en outre de faire face aux difficultés vécues sur le terrain, et singulièrement au niveau de certains services des CPAS, tels que les maisons de repos et les services d'aide aux familles : dans une maison de repos, pour faire face à la continuité des soins, le recrutement d'un membre de personnel doit être fait dans certains cas de façon très rapide. Un engagement dans de courts délais peut aussi être nécessaire pour respecter les normes de financement. De façon analogue, un service d'aide aux familles peut avoir besoin à bref délai d'une aide familiale. A défaut, une personne ne sera pas aidée. Il peut être demandé à un autre travailleur de prêter plus dans ce genre de cas. Ce n'est pas toujours possible. En outre, cela implique un surcoût en termes de sursalaire. Cet état de fait est particulièrement dommageable dans un contexte de pénurie où les candidats sont rares et restent peu longtemps disponibles.

A notre estime, pour les recrutements et les licenciements, le Collège / BP paraît donc l'instance la plus adéquate.

7. Principes à respecter dans le cadre d'un recrutement (art. 16 et s. APD CDLD. ART ; 43 et s. APD CDLD ; art. 7 et s. APD L.O. CPAS ; art. 31 et s. APD L.O. CPAS)

a) L'appel public

Sont visés tant les recrutements statutaires que contractuels.

Les recrutements sont effectués sur base d'un ***appel public*** à candidatures comprenant au moins un descriptif de fonction, la nature juridique de l'emploi à conférer, les conditions d'accès et le barème prévu par le statut général du personnel.

Les modalités de publicité sont prévues par le statut. Peuvent être exceptés de l'obligation de procéder à un appel public les recrutements contractuels à effectuer en cas d'urgence impérieuse et les recrutements sous CDD de moins d'un an.

Position de notre Association

D'autres situations que les cas d'urgence impérieuse, ou de CDD de moins d'un an nécessitent une désignation / un recrutement en urgence : s'il faut remplacer un DG ou un DF absent/malade, il n'est pas toujours possible de désigner un agent en interne (manque d'agents, refus d'assumer les responsabilités qui découlent de la fonction, etc.). Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la loi organique – et plus généralement la nature même de la fonction – imposent qu'un DG ou DF soit en place rapidement, ce qui ne s'accommode pas d'une procédure de recrutement lourde nécessitant un appel public et une procédure qui prendra du temps. Dans ce cas, une exception doit être admise, et de façon générale dans toute hypothèse où le poste doit être pourvu rapidement, en vertu d'une disposition légale ou réglementaire (grade légal, personnel de soins pour répondre à des normes de financement, etc.)

Nous trouverions judicieux d'ajouter aux exceptions déjà visées par les APD le cas des recrutements qui sont rendus nécessaires pour répondre à une obligation légale nécessitant que le poste soit occupé à brève échéance. Dans un souci de continuité de service, les contrats de remplacement devraient également pouvoir entrer dans les exceptions.

b) La commission de sélection

Pour chaque recrutement, une commission de sélection est constituée, dont le nombre et la qualité des membres sont fixés par le statut général du personnel. Le collège détermine le nom des membres effectifs et suppléants de la commission de sélection, sur proposition du Directeur général.

Position de notre Association

La composition de la commission peut être variable en fonction de la nature du recrutement. Il nous semble important que dans certains cas, elle puisse par exemple se résumer à la seule personne du DG, par exemple pour un contrat de remplacement, ce qui permet une certaine flexibilité.

c) La présence d'observateurs

Les organisations syndicales représentatives ont la qualité d'observateurs pour tout recrutement (obligation issue de la loi sur le statut syndical).

Il est désormais prévu que le statut général du personnel pourra préciser si la présence d'observateurs autres que les organisations syndicales représentatives est permise. Le statut précise dans ce cas la qualité des observateurs et les épreuves auxquelles ils peuvent être présents.

Il est en outre prévu dans l'APD que « *Si la demande en est formulée, bénéficie d'office de la qualité d'observateur un représentant des groupes politiques n'appartenant pas au Pacte de majorité* ».

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

Position de notre Association

Telle que libellée, cette disposition ne permet la présence d'un observateur représentant un groupe de la majorité que si le statut l'a prévu. En revanche, la présence d'un observateur représentant un groupe ne faisant pas partie du Pacte de majorité est permise d'office, sur simple demande.

Cela nous semble créer un déséquilibre entre les droits des groupes politiques, à la défaveur des groupes de la majorité.

De façon plus générale, si la présence d'observateurs politiques (majorité ou opposition) est prévue, elle doit s'inscrire dans le respect des prérogatives du jury et de l'objectivité des épreuves, et être organisée en manière telle qu'aucune influence sur le déroulement des épreuves ou les conclusions du jury ne puisse être exercée ni soupçonnée qui pourrait frapper le recrutement d'insécurité juridique.

d) Les dispenses

Le statut général du personnel peut dispenser un candidat au recrutement d'une partie des épreuves si l'intéressé démontre avoir réussi le même type d'épreuve pour une fonction équivalente au sein d'un autre pouvoir local.

Position de notre Association

En l'absence d'un régime de mobilité organisé par le législateur wallon (l'autorité locale pourra l'instituer, en autonomie, cf. infra), ce régime de dispense permet de faciliter le transfert d'un agent d'une autorité locale à une autre sans tomber dans l'excès de concurrence entre entités locales.

Dans cette optique et pour éviter tout abus, il nous semblerait judicieux que le décret prévoie que l'autorité qui instaure un régime de dispense doit fixer, dans son statut, le délai maximal endéans lequel les épreuves doivent avoir été initialement réussies au sein d'une autre entité, compte tenu de l'évolution des métiers, et l'obsolescence des compétences vérifiées.

e) *L'accès à la promotion (art. 20 APD CDLD ; art. 47 APD CDLD ; art. 11 APD L.O. CPAS ; art. 35 APD L.O. CPAS)*

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

À l'issue de l'épreuve de promotion, les lauréats sont classés dans deux listes distinctes, selon qu'ils sont statutaires ou contractuels.

Le conseil communal, ou le collège communal (en cas de délégation) désigne le lauréat appelé à occuper l'emploi vacant, en puisant, par priorité, dans la liste statutaire.

Si des réserves de promotion sont constituées, celles-ci ont la même durée de validité

Position de notre Association

Jusqu'à présent, l'accès aux emplois de promotion n'était pas ouvert aux agents contractuels, l'autorité de tutelle régionale estimait en effet que seuls les agents statutaires pouvaient être promus. Cela pose un réel problème de gestion et de motivation du personnel, dès lors que seuls 20% des agents locaux (statutaires) peuvent ainsi espérer obtenir une promotion.

Comme le souligne Eric Hannay⁴ « *cette situation tient au caractère supposé temporaire et/ou accessoire des fonctions qui leur sont confiées dans le cadre des hypothèses exceptionnelles visées par la réglementation actuellement en vigueur* ».

Notons cependant que le caractère théoriquement temporaire et exceptionnel des engagements contractuels est largement battu en brèche par un examen de la pratique : il suffit pour s'en convaincre de consulter la proportion de contractuels au sein des pouvoirs locaux actuellement et d'examiner, au sein de ceux-ci, le nombre d'agents qui exercent, dans le cadre de contrats à durée indéterminée, des emplois permanents au sein de l'administration.

Force est toutefois de constater que l'autorité de tutelle a longtemps estimé irrégulier cet accès des contractuels aux emplois de promotion, énonçant qu'ils « *sont des emplois permanents impliquant une certaine responsabilité dans le chef de leur titulaire ; que de tels emplois sont par nature liés notamment à la loi du changement et à la stabilité de l'emploi ; dès lors, ces emplois sont incompatibles avec l'utilisation du contrat de travail* ».

Désormais, l'autorité régionale entend se départir de la recommandation qui était la sienne dans le cadre de la RGB et en vertu de laquelle « *L'ancienneté d'échelle exigée pour postuler un emploi de promotion est limitée aux seuls services accomplis en qualité d'agent statutaire définitif dans l'administration provinciale ou locale où l'emploi de promotion est à pourvoir* ».

⁴ E. Hannay, *La contractualisation de la fonction publique en Belgique* in *Droit et contentieux de la fonction publique – 10 années d'actualité*, EFE ; Paris, 2013, p. 210.

Sans totalement abandonner sa conception de la primauté du statut et donc en ménageant tout de même une forme de droit de priorité des agents statutaires à la promotion, ***l'autorité régionale admet désormais que les agents contractuels aient accès à ces emplois de promotion, tout en conservant leur qualité d'agent contractuel.***

Si nous saluons cette évolution qui tient compte de la réalité à laquelle sont confrontées les autorités locales, il nous semble néanmoins judicieux de ***s'interroger sur la pertinence d'encore maintenir cette distinction selon la nature du lien de travail, qu'il soit statutaire ou contractuel*** : l'intérêt de l'autorité locale n'est-il pas de désigner à un poste à responsabilité l'agent qui, par son expérience et par ses résultats lors de l'épreuve de promotion, aura démontré qu'il est le plus compétent, peu importe la nature du lien juridique existant ?

Sur le plan de la motivation des actes administratifs et, partant, d'un point de vue de la sécurité juridique, délicate sera la situation de l'autorité locale qui devra justifier, le cas échéant, la désignation à un emploi de promotion d'un agent statutaire qui aura réussi avec le minimum de points par priorité sur un agent contractuel qui aura excellé dans la même épreuve.

Tout aussi délicate sera la situation de l'autorité locale qui s'est vu déjà vu accorder par l'autorité de tutelle régionale la possibilité de prévoir l'accès aux emplois de promotion à ses agents contractuels (c'est le cas de plusieurs intercommunales) mis ainsi sur un pied d'égalité avec les agents statutaires : l'instauration, désormais, d'un droit de priorité pour les agents statutaires constituera, pour ces autorités locales et leur personnel, un véritable recul.

8. Régime de mobilité (art. 1, 2 et 21 APD CDLD ; art. 12 APD L.O. CPAS)

Les projets de décrets abrogent les A.R. n° 490 du 31.12.1986 (A.R. imposant aux communes et aux CPAS le transfert d'office de certains membres de leur personnel) et n° 519 du 31.3.1987 (A.R. organisant la mobilité volontaire entre les membres du personnel statutaire des communes et des CPAS qui ont un même ressort).

Les autorités locales (communes et CPAS) ont désormais la possibilité – sans que ce soit une obligation, donc – de définir dans le statut général du personnel un régime de mobilité des membres du personnel avec selon le cas, le CPAS ou la commune du même ressort. Ce régime de mobilité, s'il est mis en place, vaut pour les emplois de grades équivalents et de nature juridique identique. La procédure de mobilité peut être préalable ou non à une procédure de recrutement.

Position de notre Association

L'abrogation des A.R. précités nous semble une bonne chose : tant l'A.R. 490 (inusité et dépassé) que l'A.R. 519, en ne s'appliquant qu'aux agents statutaires, n'étaient plus cohérents avec les nouveaux régimes de recrutement et de promotion mis en place par les projets de décret.

L'autorité régionale permet à la commune de mettre en place, en autonomie, un régime de mobilité avec le CPAS du même ressort, sans obligation et sans droit de priorité. L'agent transféré conserve le même type de relation juridique avec son nouvel employeur qu'avec l'ancien (contractuel ou statutaire).

9. L'évaluation (art. 22 APD CDLD ; art. 48 APD CDLD ; art. 13 APD L.O. CPAS ; art. 36 APD L.O. CPAS)

Jusqu'à présent, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation précisait uniquement que le Conseil fixe les conditions et procédure d'évaluation des agents. L'évaluation est désormais mieux définie – afin notamment de mettre l'accent sur son rôle premier d'outil de gestion des ressources humaines – et imposée à l'ensemble des pouvoirs locaux.

Il est désormais prévu que :

« L1212-11. §1er. L'évaluation est un instrument de gestion des ressources humaines qui, dans le cadre d'un dialogue entre l'autorité et le membre du personnel, permet de dresser un bilan du travail accompli et de son développement professionnel dans la fonction qu'il occupe.

§2. Chaque membre du personnel est évalué conformément au régime fixé par le statut général du personnel. Celui-ci fixe les critères de référence qui permettent d'évaluer chaque membre du personnel quant à l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés, la procédure à suivre et les délais y relatifs, ainsi que les mentions d'évaluation et leurs effets sur la situation administrative et pécuniaire du membre du personnel.

L'évaluation de chaque membre du personnel est réalisée par le supérieur ou les supérieurs hiérarchiques à l'issue d'un entretien d'évaluation.

§3. Lorsque l'évaluation n'a pas été réalisée dans les six mois suivant la date de l'échéance fixée par le statut général du personnel, celle-ci est réputée favorable et ses effets rétroagissent à la date de l'échéance. ».

Quand l'évaluation a un impact juridique, cela doit être prévu dans le statut général du personnel (impacts sur la situation administrative ou pécuniaire).

Le projet de texte s'inspire du statut des grades légaux (réformé en 2013) pour désormais réputer favorable l'évaluation qui n'aurait pas été réalisée dans les 6 mois de sa date d'échéance.

Position de notre Association

1- Si l'exposé des motifs précise bien que ce mécanisme consistant à réputer favorable l'évaluation non réalisée dans les 6 mois de sa date d'échéance ne vaudra que pour les évaluations dont la date d'échéance est fixée après la date d'entrée en vigueur du décret, cela n'est pas traduit dans le texte du projet lui-même : une disposition spécifique du décret devrait à notre sens le préciser, afin de ne pas faire rétroagir la mention de l'évaluation à plusieurs années lorsque l'autorité locale, avant l'entrée en vigueur du décret, n'a pas été en mesure de procéder aux évaluations.

2- En réputant favorable une évaluation qui n'a pas été réalisée dans les 6 mois de sa date d'échéance, on évite aux agents de subir les conséquences notamment pécuniaires de cette absence d'évaluation.

Il nous semble cependant que cette automaticité devrait être suspendue lorsqu'une période de prestations est insuffisante pour évaluer au mieux les prestations effectives de l'intéressé : une période d'absence pour maladie de longue durée, pour congé pour stage, pour convenances personnelles, etc. sont autant de périodes qui, par l'application du texte en projet, entraîneraient une évaluation réputée favorable alors qu'il n'aura pas été possible – vu l'absence de l'agent qui sera peut-être entretemps de retour au travail depuis une très brève période – de se fonder sur des prestations effectives de l'intéressé.

Dans ce cas, il devrait, en fonction de la durée de l'absence, être rendu possible de reporter (de 6 mois, d'un an) la date d'échéance de l'évaluation afin qu'elle puisse effectivement jouer son rôle d'outil de gestion des ressources humaines. Selon le cas et en fonction de la nature de l'absence

(selon qu'elle est subie par l'agent – par exemple en cas de maladie de longue durée – ou qu'elle est choisie par celui-ci – par exemple si l'agent a sollicité un congé pour convenance personnelle), il pourrait être prévu que les effets de l'évaluation rétroagissent à la date initiale d'échéance (maladie) ou non (congé sollicité par l'agent).

3- De façon générale, les APD ne touchent pas aux mécanismes existants d'évaluation : tant l'évaluation (et sa grille) prévue par la circulaire RGB de 1994 que la procédure d'évaluation issue des circulaires en lien avec le Pacte (2009) continuent à coexister, et ne sont pas exemptes de toute critique.

Il nous semblerait donc judicieux de revoir le mécanisme d'évaluation. Ainsi, le système d'évaluation, tel que recommandé dans le cadre de la circulaire wallonne du 2 avril 2009, recèle divers points positifs (tenue d'entretiens intermédiaires pour éviter de laisser empirer une situation considérée comme problématique, nécessité pour l'évaluateur d'avoir suivi une formation à l'évaluation, fixation – avec pondération - de critères généraux devant être rencontrés par l'agent évalué, obligation pour l'évaluateur de justifier l'appréciation chiffrée accordée en regard de ces critères, possibilité pour l'agent évalué de faire valoir ses observations, etc.). Le mécanisme proposé est cependant loin d'être parfait :

- L'autorité locale devrait avoir la possibilité d'affiner les critères généraux (critères qui devraient idéalement être prévus dans un décret) afin de préciser concrètement, en fonction du métier exercé, dans quelle mesure le critère général concerné sera considéré comme rempli par l'agent évalué ;
- La grille d'évaluation prévue par la circulaire RGB et celle issue du Pacte pour une fonction publique locale solide et solidaire devraient être revues ou laissées à l'appréciation de l'autorité locale ;
- La détermination, par l'autorité locale, d'objectifs individuels à remplir par la personne évaluée devrait être rendue possible ;
- Il serait en outre important de pouvoir intégrer le mécanisme en un tout cohérent, favorisant les performances de l'organisation, en lien avec le PST, ainsi que l'évolution personnelle des agents ;
- Par ailleurs, il ne nous semble pas judicieux de multiplier à l'envi le nombre de mentions positives (au sens large) ;
- Afin de permettre la mise en œuvre de l'inaptitude professionnelle, d'éviter le piège du nombre impair de critères (mention centrale utilisée comme valeur refuge pour l'évaluateur qui ne veut pas trancher) et de permettre une éventuelle distinction des agents qui sont particulièrement performants, il serait nécessaire de retenir à l'avenir, par exemple, les critères suivants : très positif, positif (ou satisfaisant), réservé et insuffisant ;
- Dans le but d'encourager la performance et éviter un nivellement par le bas, il nous semblerait par ailleurs qu'une évaluation ne devrait être considérée comme positive (ou satisfaisante) que si, dans un système de cotation arithmétique, elle correspond à une cote de 60 % et plus. Dans l'autre sens, il nous semble que le professionnalisme, la compétence et la prise de responsabilité devraient être mieux récompensés par davantage de souplesse sur la rémunération ou le rythme d'évolution de carrière.

La question de l'autorité compétente pour fixer l'évaluation mériterait également d'être examinée : l'autorité politique, qui ne mène pas les entretiens et ne voit pas nécessairement fonctionner l'agent au quotidien, doit-elle continuer à agir comme organe décisionnel de l'évaluation ou celle-ci devrait-elle être désormais confiée au chef du personnel qu'est le DG, pour éventuellement réserver une mission d'organe de recours interne au Collège / BP ?

10. La mise de personnel statutaire à disposition d'utilisateurs (art. 23 APD CDLD ; art. 50 APD CDLD ; art. 14 APD L.O. CPAS ; art. 38 APD L.O. CPAS)

Les projets de décret instaurent, en l'encadrant, la possibilité pour les autorités locales de mettre du personnel à disposition d'utilisateurs.

La mise à disposition doit poursuivre un objectif de défense des intérêts communaux / du CPAS / de l'intercommunale / de l'association chapitre XII selon le cas.

Les utilisateurs concernés sont limitativement énumérés. Sont visés : les communes, les provinces, les intercommunales, les centres publics d'action sociale, les associations régies par le chapitre XII L.O. CPAS, les zones de secours, les zones de police, les régies autonomes, les établissements de culte, les sociétés de logement et les ASBL.

Une habilitation du gouvernement est prévue pour désigner d'autres utilisateurs potentiels en cas de circonstances urgentes et impérieuses.

Le membre du personnel mis à disposition d'un utilisateur conserve sa qualité de membre du personnel statutaire de son employeur pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis au statut général du personnel. Pendant la mise à disposition, il conserve son droit à participer aux procédures d'avancement de rémunération, de grade ou de carrière prévues dans le statut général. Pendant la mise à disposition, l'agent est réputé être en activité de service.

La mise à disposition est formalisée dans une convention écrite conclue entre l'autorité locale et l'utilisateur, dans laquelle sont précisées les conditions et la durée de la mise à disposition, la nature de la mission, et les éléments de la rémunération.

Position de notre Association

Faute de règles en la matière, c'était jusqu'à présent le statut du personnel qui devait intégrer cette possibilité, ce qui impliquait de respecter les procédures de négociation et de tutelle administrative. Désormais, grâce à cette disposition décrétable, l'autorité locale qui désirerait mettre un agent statutaire à disposition devra simplement formaliser la manœuvre via une délibération du conseil adoptant la convention de mise à disposition.

Nous saluons la possibilité d'étendre l'autorisation de mise à disposition à d'autres utilisateurs « hors liste », par le Gouvernement, en cas de circonstances urgentes et impérieuses : nous avons tous en tête les difficultés vécues pendant la période covid et celle des inondations où il a parfois fallu faire preuve de beaucoup d'imagination pour pouvoir gérer la situation sur le terrain. La mise à disposition de personnel local pour aider à l'encodage des dossiers d'admission dans les hôpitaux, les possibilités de fournir un appui humain et logistique à des entreprises qui produiraient ou distribueraient des masques sont autant d'exemples qui montrent l'intérêt de telles extensions du champ d'application de la mise à disposition, car dans ces conditions, c'est l'intérêt, la sécurité et la salubrité publics qui sont en jeu, et la nature privée ou publique de l'utilisateur potentiel n'a alors que peu d'importance.

Attirons également l'attention sur les conventions de mise à disposition qui seront en cours au moment de l'entrée en vigueur des décrets et qui, à ce moment n'en respecteraient pas toutes les conditions : il conviendra de prévoir une période transitoire pendant laquelle ces conventions de mise à disposition mises en œuvre avant ladite entrée en vigueur doivent pouvoir se poursuivre jusqu'à leur terme ou pendant une durée maximale de x mois (cas, par exemple, de mises à disposition au sein d'une personne morale relevant du secteur privé).

Saluons en outre les démarches de Monsieur le Ministre des Pouvoirs locaux à l'égard de Monsieur le Ministre fédéral de l'Emploi aux fins de voir adopter les mesures qui permettront de compléter et

de rendre complètement effectives les possibilités de mise d'agents contractuels des pouvoirs locaux à disposition d'utilisateurs sur base de la loi du 24 juillet 1987 et/ou de l'article 144bis de la nouvelle loi communale, en faisant donc adopter un arrêté d'exécution de l'article 48 de la loi de 1987 et en étendant la liste des utilisateurs potentiels prévus par l'article 144 de la nouvelle loi communale pour y inclure, entre autres, les régies communales autonomes et les intercommunales.

11. Droit aux allocations des agents statutaires

L'APD CDLD reprend la teneur de l'article L1212-3 du Code de la démocratie et de la décentralisation sans le modifier, afin de le repositionner à un nouvel article L1212-13.

Cet article est ainsi libellé :

« Art. L1212-13. Les membres du personnel statutaire bénéficient, dans les mêmes conditions que le personnel des services publics fédéraux, des allocations suivantes :

1° les allocations de foyer et de résidence,

2° les allocations familiales,

3° le pécule de vacances

4° le pécule de vacances familial.

Sans préjudice de l'application de l'alinéa 1^{er}, le montant du pécule de vacances correspond à nonante-deux pour cent d'un douzième du traitement ou des traitements annuels, liés à l'indice des prix à la consommation, qui déterminent le ou les traitements dus pour le mois de mars de l'année des vacances».

Position de notre Association

1- Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation renvoie actuellement, pour l'octroi du pécule de vacances et l'allocation de foyer/résidence, à l'application du régime fédéral, de telle sorte que toute augmentation décidée au niveau de l'état fédéral pour ses propres agents impacte directement les pouvoirs locaux sans qu'aucune concertation avec le niveau local ne puisse avoir lieu.

À titre d'illustration, lors du remplacement de l'ancien arrêté royal du 30 janvier 1979 par celui du 13 juillet 2017, la nouvelle réglementation fédérale a impliqué, pour les pouvoirs locaux, un passage automatique d'un pécule pouvant se situer entre 65 et 92% à un pécule désormais obligatoirement fixé à 92%, imposant ainsi une dépense nouvelle à ceux des pouvoirs locaux qui n'avaient pas encore atteint les 92%.

C'est d'ailleurs ce type de mesure (et celle concernant l'augmentation de l'allocation de fin d'année des agents fédéraux) qui a convaincu le législateur wallon de reprendre la norme pour ce qui concerne les mandataires locaux en adoptant l'AGW du 22 novembre 2018 fixant le pécule de vacances et la prime de fin d'année des bourgmestres et échevins, pour désormais supprimer cette liaison au régime fédéral.

Nous estimons qu'il serait judicieux de profiter de l'occasion pour délier le régime applicable au niveau local du régime fédéral de pécule de vacances et d'allocation de foyer/résidence pour se prémunir des futures décisions à la hausse au niveau fédéral qui empêchent toute concertation avec le niveau local. A l'instar de ce qui fut adopté pour les mandataires locaux, un arrêté du Gouvernement wallon fixant les modalités d'octroi du pécule de vacances et de l'allocation de foyer/résidence prendrait tout son sens.

2- La notion de « pécule de vacances familial » ne correspond plus à aucune réalité juridique : cette portion du texte devrait à notre sens faire l'objet d'un toilettage.

12. Les dispositions rendues applicables aux RCA

Il est précisé dans un nouvel article L1231-15 en projet que « *le chapitre II du Titre Ier est applicable aux régies communales autonomes* ».

Position de notre Association

Il découle de cette disposition que seront applicables aux RCA les obligations de disposer d'un cadre, de fixer un statut général du personnel, de respecter les modalités objectives de recrutement, les principes d'évaluation, les autorisations de mise à disposition du personnel statutaire et les possibilités de continuer à travailler, de façon volontaire, au-delà de l'âge légal de la pension.

Au rang des dispositions rendues applicables aux RCA figure aussi la disposition qui prévoit la possibilité de mobilité (« *Le conseil communal peut organiser un régime de mobilité des membres du personnel avec le CPAS du même ressort (...)* »).

Qu'est-ce à dire ? Un régime de mobilité peut-il être prévu entre la RCA et la commune et/ou le CPAS (alors même que le statut des deux entités ne sera pas forcément identique) ? Si cette disposition est rendue applicable aux RCA, il conviendrait d'y apporter quelques précisions. Sinon, il convient d'excepter la disposition relative à la mobilité de celles applicables aux RCA au sein de ce chapitre, faute de quoi on risque de susciter la confusion.

13. Les dispositions rendues applicables aux intercommunales

Sont rendues applicables aux intercommunales (en les réécrivant, parfois quasiment à l'identique, pour des raisons de légistique et de cohérence du Code) les dispositions prévues pour les communes et portant sur :

- Le régime du personnel (statutaire ou contractuel) ;
- La nécessité d'adopter un organigramme et d'instituer un comité de direction (ces obligations préexistaient à l'adoption de l'APD, elles constituent une nouvelle obligation pour les intercommunales – art. 35 et 36 APD CDLD) ;
- La nécessité d'adopter les descriptifs de fonction, d'un plan de formation (art. 37 et 38 APD CDLD : voy. nos commentaires y relatifs ci-avant) ;
- La nécessité d'adopter un cadre, reprenant les emplois statutaires et contractuels : art. 40 APD CDLD. Cette obligation nous semble en contradiction avec la nature de l'activité des intercommunales et leur nécessaire flexibilité et réactivité dans des domaines d'activité en position concurrentielle avec le secteur privé auquel ne s'imposent pas ces obligations.
- Les principes de fixation du statut général du personnel ;
- Les règles à observer dans le cadre de la procédure de recrutement ;
- L'accès à la promotion des agents contractuels ;
- L'évaluation ;
- La mise d'agents statutaires à disposition d'utilisateurs tiers (au sein d'une liste limitativement énumérée) ;
- La possibilité de demeurer au travail au-delà de l'âge légal de la pension, sur base volontaire.

Ces différents points ont fait l'objet de commentaires ci-dessus, nous y renvoyons pour davantage de détails.

Il nous semble cependant nécessaire d'insister sur la **grande inquiétude des intercommunales** face à la perte de flexibilité que risque d'entraîner la présente réforme.

Les intercommunales sont des entreprises, techniques, de service, certes publiques, mais en concurrence directe avec les entreprises du secteur privé. Face à cette concurrence, les intercommunales wallonnes réclament un maximum de souplesse dans leur mode de

fonctionnement, sous peine de ne plus pouvoir répondre aux demandes, notamment, de la Région : les appels à projets laissant des délais courts obligent à recruter rapidement pour répondre aux attentes des autorités supérieures, ce qui ne s'accommode pas de la lourdeur d'une procédure de sélection et de recrutement nécessitant appel public, commission de sélection, épreuves multiples, etc. C'est d'autant plus vrai pour le recrutement de personnel hautement qualifié : le secteur des intercommunales éprouve énormément de difficultés à recruter des profils spécifiques (tels qu'ingénieurs ou architectes) ; si les procédures sont trop lourdes, les candidats ont tôt fait d'aller voir ailleurs, et singulièrement du côté du secteur privé, beaucoup plus réactif en la matière.

Nous avons souligné l'importance de ne pas imposer la tenue d'un cadre du personnel pour les intercommunales : l'obligation d'adopter un organigramme risque elle aussi d'entraîner des lourdeurs administratives et de mobiliser des moyens humains qui pourraient être plutôt alloués à l'exercice de la mission première des intercommunales : nombre d'entre elles connaissent de multiples réorganisations en cours d'année pour répondre aux besoins du terrain, réorganisations qui impliqueraient des modifications incessantes d'outils tels que l'organigramme ou le cadre.

Comme les communes et les CPAS, les intercommunales peinent à attirer et conserver les talents : afin de pouvoir capter et retenir les candidats les plus intéressants pour le bon fonctionnement du service public, il faut donner aux employeurs locaux les moyens de leurs ambitions : une réflexion doit être menée sur la flexibilité des rémunérations et avantages pouvant être accordés, en autonomie, aux membres du personnel méritants, dans le respect de critères objectifs.

B. ELEMENTS DE REFLEXION PROSPECTIVE

1. Les éléments supplémentaires qui pourraient faire l'objet de recommandations

Au-delà de ces points qui font l'objet d'APD et sont soumis à l'avis de notre association dans le cadre de la fonction consultative, notons qu'une circulaire est en préparation afin d'illustrer les nouvelles dispositions.

Cette circulaire **comporterait également un volet relatif à des mesures pour lesquelles l'autorité régionale a décidé de ne pas légiférer**, mais souhaite uniquement formuler des recommandations, qui ne s'imposent donc pas aux autorités locales, mais entendent permettre à celles qui le souhaitent de bénéficier de davantage de flexibilité dans la définition des carrières, aux fins d'assurer une plus grande attractivité de la fonction publique locale.

Sont actuellement sur la table (sans qu'il n'y ait encore d'accord sur le sujet au moment de rédiger ces lignes) les éléments suivants :

- L'ouverture au recrutement des postes qui ne sont accessibles que par promotion : face à la difficulté de pourvoir à certains emplois de promotion (pas de candidats volontaires en interne, ou pas de candidats remplissant les conditions d'ancienneté et/ou de réussite d'examen), l'idée serait de permettre aux autorités locales de prévoir dans leur statut général du personnel d'ouvrir ce poste au recrutement ;
- La suppression de la condition d'ancienneté pour accéder à un poste de promotion : cette mesure peut être lue en combinaison avec la précédente : dans la mesure où l'on pourrait envisager de pourvoir à des postes de promotion via le recrutement, il pourrait être admis qu'un statut local prévoit de supprimer la condition d'ancienneté à la promotion (on favorise le personnel déjà en place en organisant un examen de promotion qui ne requiert plus que le candidat présente une ancienneté au sein de l'entité avant d'ouvrir au recrutement externe où les candidats n'ont, par définition, pas cette ancienneté au sein de l'entité) ;
- Les autorités locales seraient admises à revoir la temporalité des évolutions de carrière :
 - o Certaines carrières prévoient des évolutions automatiques seulement au bout de 8 ans (avec formation complémentaire) ou 16 ans (sans formation complémentaire) (ex. : A1->A2) là où d'autres carrières prévoient des évolutions au bout de 4 ou 8 ans, ou de 8 ou 12 ans (ex. B1->B2) : un lissage de ces conditions pourrait être admis / recommandé (l'autorité locale devra évidemment avoir égard à l'impact financier de ces évolutions automatiques qui seraient le cas échéant accélérées, en autonomie) ;
 - o Il serait en outre permis qu'une autorité locale décide d'uniformiser le nombre d'évolutions de carrière possibles selon les filières : certaines carrières ne prévoient qu'une seule évolution, là où d'autres en connaissent au minimum deux. Là aussi, l'autorité locale qui déciderait de modifier les carrières (par exemple en créant une échelle d'évolution de carrière E4 qui pourrait présenter le même niveau de rémunération que l'échelle de promotion D1, théoriquement supprimée) aura égard à l'impact financier de ces mesures (l'évolution de carrière est automatique en cas d'évaluation positive, contrairement à la promotion qui nécessite l'ouverture du poste, la présentation de la candidature, la réussite de l'examen et la désignation du lauréat).

Une réflexion plus générale, mais non encore aboutie, porte également sur une utilisation plus adéquate de la notion de carrière spécifique, toujours dans une optique d'attractivité de la fonction.

Position de notre Association

Ces thématiques, et bien d'autres, constituent des éléments essentiels pour rendre plus attractive la fonction publique locale. Nous nous étonnons donc qu'elles ne fassent pas partie des avant-projets de décrets, pour ne figurer, qu'éventuellement, dans un texte sans valeur contraignante. Si tel est le cas, le Conseil d'administration de notre Association estime qu'il faudra rapidement remettre l'ouvrage sur le métier pour dessiner les contours réglementaires ou décrets de mesures

qui sont attendues de longue date par les pouvoirs locaux, au risque, si ce n'était pas le cas, de passer à côté de l'objectif.

2. D'autres thématiques à l'initiative de notre association

Travail intérimaire

Le travail intérimaire est régi par la loi du 24 juillet 1987⁵ ; il est notamment autorisé en cas de remplacement temporaire d'un travailleur permanent (qu'il soit contractuel ou statutaire) ou de nécessaire exécution d'un travail exceptionnel.

Bien que la loi ne distingue pas le régime applicable en fonction du secteur – public ou privé – dans lequel on se trouve, force est toutefois de constater que le recours au travail intérimaire n'était, jusqu'à présent, pas autorisé dans le secteur public, et plus particulièrement le secteur public local.

En effet, pour pouvoir recourir à des travailleurs intérimaires pour faire face à du travail exceptionnel, un arrêté royal devait être pris, en exécution de l'article 1^{er}, §4 de la loi de 1987⁶, dès lors que les conventions collectives de travail conclues au sein du Conseil national du Travail sont inapplicables dans le secteur public. C'est chose faite depuis l'adoption de l'arrêté royal du 7 décembre 2018⁷ qui définit ce qu'il faut entendre par « exécution d'un travail exceptionnel ».

L'arrêté royal précité, applicable donc aux communes et CPAS, liste les activités qui, pour autant qu'elles ne relèvent pas des activités habituelles de l'employeur, sont considérées comme travail exceptionnel pouvant justifier le recours à des travailleurs intérimaires⁸.

En dehors de cette hypothèse, le recours au travail intérimaire est possible, mais il ressort de l'interprétation de l'article 48 de la loi de 1987⁹ par l'autorité fédérale qu'un arrêté d'exécution est nécessaire pour définir les procédures, conditions et modalités spécifiques du recours au travail intérimaire pour le secteur public.

C'est chose faite pour certains services publics fédéraux, entreprises publiques et HR Rail. Pour ces services, l'autorité fédérale a adopté un second arrêté daté du 7 décembre 2018¹⁰, qui détermine, notamment, la procédure de négociation à respecter en la matière sur base de la loi du 19 décembre 1974 sur le statut syndical, ainsi que la durée du travail intérimaire et les hypothèses dans lesquelles il peut y être recouru.

⁵ L. 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *M.B.* 20.8.1987.

⁶ Qui prévoit que « *Par travail exceptionnel, on entend les travaux déterminés dans une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du Travail et rendue obligatoire par le Roi ou déterminés par le Roi lorsque la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires de n'applique pas* ».

⁷ A.R. 7.12.2018 rel. à la définition de travail exceptionnel en exécution de l'art. 1^{er}, § 4, de la L. 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *M.B.* 14.1.2019.

⁸ Sont ainsi visés par l'art. 2 de l'A.R. 7.12.2018 : 1° les travaux de préparation, fonctionnement et achèvement de foires, salons, congrès, journées d'étude, séminaires, manifestations publiques, cortèges, expositions, réceptions, études de marché, enquêtes, élections, promotions spéciales, traductions et déménagements ; 2° le déchargement de camions ou autres moyens de transport ; 3° les travaux de secrétariat dans le cadre de l'accueil et du séjour de délégations étrangères temporaires ; 4° les travaux en vue de l'exécution momentanée de tâches spécialisées requérant une qualification professionnelle particulière ; 5° les travaux entrepris en vue de faire face à un accident survenu ou imminent et les travaux urgents à effectuer aux machines ou au matériel ; 6° les travaux relatifs à l'établissement d'un inventaire ou d'un bilan.

⁹ Qui prévoit que « *Le Roi peut, pour les services publics qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, fixer d'autres procédures (conditions et modalités) que celles prévues aux articles 1^{er} et 32 de la présente loi* ».

¹⁰ A.R. 7.12.2018 rel. à l'application du travail intérimaire dans certains services publics fédéraux, dans les entreprises publiques et HR Rail en exécution de l'art. 48 de la L. 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *M.B.* 14.1.2019.

Ce second arrêté, qui permet donc le recours au travail intérimaire au sein du secteur public dans des hypothèses plus étendues que la seule exécution d'un travail exceptionnel, n'est pas d'application pour les autorités locales.

En effet, comme cela ressort de l'avis de la section législation du Conseil d'Etat¹¹, ce sont les communautés et les régions qui, dans les limites de leurs compétences respectives, sont compétentes pour mettre en œuvre l'article 48 de la loi, dans leur secteur public respectif, et dans les administrations locales.

Cette compétence a été utilisée par la Région flamande qui, dans le cadre d'un décret adopté le 27 avril 2018¹², prévoit que l'autorité locale flamande peut recourir au travail intérimaire dans les hypothèses suivantes (chaque pour une durée maximale de 12 mois et moyennant information des organisations syndicales, s'il échet) :

- 1° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel dont le contrat de travail est suspendu ;
- 2° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel dont le contrat de travail est terminé ;
- 3° le remplacement temporaire d'un membre du personnel contractuel en interruption de carrière à temps partiel ou en réduction des prestations de travail dans le cadre du crédit-soins;
- 4° le remplacement temporaire d'un fonctionnaire qui n'exerce pas sa fonction ou qui n'exerce sa fonction qu'à temps partiel ;
- 5° un accroissement temporaire du travail ;
- 6° l'exécution de travail exceptionnel ;
- 7° dans le cadre de trajets de mise au travail ;
- 8° pour des prestations artistiques ou des œuvres artistiques

Seul donc un décret ou un arrêté du gouvernement wallon permettrait de fixer les hypothèses et procédures de recours au travail intérimaire au sein des autorités locales, *en dehors de l'hypothèse du travail exceptionnel* visé par l'article 1^{er}, §4 de la loi et demeuré de compétence fédérale.

Pour les autres domaines d'activité, la Région devrait selon nous déterminer dans quelles situations particulières le recours au travail intérimaire est possible, afin notamment d'assurer la continuité du service public face aux difficultés de plus en plus prégnantes de trouver des candidats répondant aux conditions de recrutement et qui sont attirés par un travail au sein d'une autorité locale. Il pourrait aussi s'agir de répondre à la problématique de certains métiers en pénurie en s'appuyant sur l'expertise des entreprises intérimaires, et le grand nombre de candidats potentiels auxquels elles ont accès.

Dans les MR-S publiques, vu la pénurie du personnel de soins et notamment des infirmières, l'intérim est une pratique notoire pour la continuité des soins. C'est une formule très onéreuse qui n'est pas une panacée. Toutefois, elle constitue en maison de repos dans certains cas un des « ultimes recours ». Cette pratique est connue, mais est de facto hors la loi. Régulariser cette situation serait sain.

Pour mémoire, dans le cadre du financement Aviq des MR-S, les institutions qui sont confrontées à un manque de personnel infirmier et qui sont dans l'impossibilité d'engager immédiatement du personnel salarié ou statutaire, peuvent faire appel aux services d'une société de travail intérimaire agréée par l'autorité compétente. Dans ce cas, elles doivent motiver ce recours auprès de l'Aviq au moyen d'offres d'emploi et de demandes adressées au Forem. Elles doivent également envoyer au Service une copie des factures sur lesquelles figure le nombre d'heures prestées par ce membre du personnel dans l'institution. Le Service peut aussi demander les documents nécessaires d'où il ressort qu'il s'agit d'un praticien de l'art infirmier qualifié. Ce praticien de l'art infirmier peut être pris en considération pour une moyenne de 38 heures par semaine au maximum.

¹¹ Avis 64.147/AV/AG/1 du 5.10.2018.

¹² Décr. fl. 27.4.2018 rel. au travail intérimaire dans les services publics flamands et les administrations locales, MB 16.5.2018.

Prise en compte de l'ancienneté du personnel en secteur privé

Le principe de base reste la prise en compte de (6 ou) 10 ans d'ancienneté du personnel en secteur privé et/ou indépendant. Tant en termes d'équité que d'efficacité, il n'y a aucune raison convaincante de ne pas valoriser des services utiles en secteur privé ou indépendant. Si le secteur public veut être attractif, ce plafonnement doit disparaître. Il est anachronique et contraire à l'objectif d'attirer et retenir les talents indispensables à la continuité de service public et à la poursuite de l'intérêt général.

Ce principe de déplafonnement devrait figurer dans le décret, charge ensuite pour l'autorité locale de déterminer, en autonomie et moyennant due motivation, le caractère utile ou non de ladite ancienneté pour l'exercice de la fonction à pourvoir.

Formation pour l'évolution de carrière

La circulaire RGB de base prévoit parmi les conditions d'évolution de carrière « *avoir acquis dans certains cas une formation, préalablement agréée par le Conseil de la Formation, pour l'attribution des échelles supérieures* ».

Pour certaines de ces formations, il n'y a aucune recommandation du CRF. Il ne serait pas équitable que des agents soient bloqués/pénalisés dans leur évolution de carrière en l'absence de telles recommandations : il importe donc que le catalogue des formations disponibles et agréées soit étoffé.

Barème RGB dépassé pour le personnel qualifié

Des propositions significatives et défendables ont été faites en 2014 et 2015 pour revaloriser les barèmes de niveau E et D. A contrario, pour une série de fonctions à responsabilité et/ou requérant du personnel qualifié ou très qualifié, les barèmes RGB ne sont pas attractifs et rien de tangible n'a été déposé à ce jour. Hormis une exception : le personnel de soins en MR-S qui, sauf les aides-soignants, accèdent aux barèmes Ific.

C'est une sérieuse hypothèque sur la pérennité du service public local et partant sur l'ensemble de son personnel ainsi que son service à la population. Ce volet crucial n'est pas envisagé dans la réforme. Dans un souci de service public au public, compétent et dynamique, une réforme ultérieure sur ce point est impérative. Les surcoûts qui seront engendrés pour les employeurs locaux nécessiteront un soutien financier accru pour les fonctions hautement qualifiées désormais nécessaires au sein des autorités locales (cf., par exemple, les nouvelles obligations en matière de sécurité informatique ou d'E-gov.).

C. REMARQUES SPECIFIQUES A LA MODIFICATION DE LA LOI ORGANIQUE

1. Personnel de l'hôpital (art. 2 APD L.O.)

A l'article 26bis, par. 1^{er}, 4°, de la loi organique des CPAS, les mots « ou que l'engagement est effectué conformément aux dispositions de l'article 56 » sont abrogés.

Article 26bis. - Par. 1er. - Les matières suivantes ne peuvent faire l'objet d'une décision du centre public d'action sociale qu'après avoir été soumises préalablement au comité de concertation :
4° l'engagement de personnel complémentaire sauf lorsqu'il s'agit du personnel de l'hôpital ~~ou que l'engagement est effectué conformément aux dispositions de l'article 56.~~

Position de notre Association

Il serait aussi logique de supprimer la référence au personnel de l'hôpital puisqu'il n'y en a plus en CPAS.

2. Mobilité (art. 12 APD L.O.)

Un nouvel article 42/9 est inséré. Le conseil de l'action sociale peut organiser un régime de mobilité des membres du personnel avec le centre public d'action sociale du même ressort. Le régime de mobilité est organisé dans le statut général du personnel.

Le commentaire précise :

« Ceci signifie que si c'est un emploi statutaire qui est à pourvoir, l'appel à mobilité n'est ouvert qu'au personnel statutaire du cpas du même ressort ».

Position de notre Association

Sauf erreur, c'est la mobilité du CPAS à la commune qui est évoquée

« Art. 42/9. Le conseil de l'action sociale peut organiser un régime de mobilité des membres du personnel avec la commune ~~le centre public d'action sociale~~ du même ressort. Le régime de mobilité est organisé dans le statut général du personnel.

La mobilité peut jouer dans les deux sens commune-CPAS. Dans le commentaire, ajouter les mots « ou commune » après CPAS serait plus clair.

Ceci signifie que si c'est un emploi statutaire qui est à pourvoir, l'appel à mobilité n'est ouvert qu'au personnel statutaire du cpas ou de la commune du même ressort.