



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 8/2026
van 15 januari 2026
Rolnummer : 8389**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 14 maart 2024 « tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie voor wat betreft het plaatselijk openbaar ambt », ingesteld door de stad Namen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 december 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 december 2024, heeft de stad Namen, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Joassart, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 14 maart 2024 « tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie voor wat betreft het plaatselijk openbaar ambt » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 7 juni 2024).

Geen enkele ontvankelijke memorie werd ingediend.

Bij beschikking van 22 oktober 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Magali Plovie en Willem Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang bij het beroep

A.1. De verzoekende partij doet gelden dat zij een belang heeft bij het vorderen van de vernietiging van artikel 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 14 maart 2024 « tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie voor wat betreft het plaatselijk openbaar ambt » (hierna : het decreet van 14 maart 2024), waarbij aan de statutaire personeelsleden van de gemeenten een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten wordt voorbehouden ten opzichte van de contractuele personeelsleden van de gemeenten. Volgens haar verhindert de bestreden bepaling haar om de titels en verdiensten van al haar personeelsleden tijdens een en dezelfde procedure met elkaar te vergelijken, hetgeen haar de mogelijkheid ontzegt om de bekwaamste personeelsleden te bevorderen. Zij voegt eraan toe dat haar geldelijk statuut de toegang tot de bevorderingsambten, tot op heden, op dezelfde wijze openstelde voor haar statutaire personeelsleden en voor haar contractuele personeelsleden.

Ten aanzien van het enige middel

A.2.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, met artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 4, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Het enige middel bestaat uit drie onderdelen.

Wat betreft het eerste onderdeel

A.2.2. De verzoekende partij merkt op dat het door artikel 10, tweede lid, van de Grondwet en door artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten gewaarborgde beginsel van gelijke toegang tot de openbare bedieningen een uitvloeisel is van het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij beklemtoont dat die beginselen de overheid verplichten om de titels en verdiensten van de kandidaten voor een openbare bediening met elkaar te vergelijken en de meest geschikte kandidaat aan te wijzen, niet alleen voor de aanwervingen maar ook voor de bevorderingen. Zij doet gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de statutaire personeelsleden van de gemeenten en de contractuele personeelsleden van de gemeenten, in zoverre zij aan de eerstgenoemden een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten verleent.

De verzoekende partij voert allereerst aan dat de gemeentelijke personeelsleden die onder de twee vergeleken categorieën vallen, zich in vergelijkbare situaties bevinden, temeer daar het decreet van 14 maart 2024 hun respectieve rechtsposities sterk bij elkaar doet aansluiten.

De verzoekende partij doet vervolgens gelden dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet pertinent is ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen, namelijk de burgers een kwaliteitsvolle openbare dienstverlening waarborgen, de openbare sector aantrekkelijker maken en alle personeelsleden doorgroeiperspectieven bieden. Zij merkt aldus op dat de bestreden bepaling het niet mogelijk maakt de bekwaamste persoon te bevorderen, noch de motivatie van het contractuele personeel te verhogen. Zij voegt eraan toe dat de pertinentie van de bestreden maatregel in twijfel werd getrokken door de vzw « Union des Villes et

Communes de Wallonie », door de « Fédération des CPAS » en door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Volgens de verzoekende partij beoogt de vergelijking van de titels en verdiensten het algemeen belang te waarborgen, zodat zij betrekking moet hebben op alle betrokken personeelsleden, ongeacht of zij statutair dan wel contractueel zijn.

De verzoekende partij voert eveneens aan dat de bestreden maatregel onevenredige gevolgen heeft voor haarzelf en voor haar contractuele personeelsleden, die twee derde van haar personeel vertegenwoordigen. Allereerst beklemtoont zij dat haar statutaire en contractuele personeelsleden tot op heden op dezelfde wijze toegang hadden tot de bevorderingsambten. Zij doet vervolgens gelden dat de bestreden bepaling tijdverlies en extra kosten met zich meebrengt, aangezien zij twee opeenvolgende procedures vereist (een eerste ten aanzien van het statutaire personeel, en vervolgens, in voorkomend geval, een tweede ten aanzien van het contractuele personeel).

Ten slotte doet de verzoekende partij gelden dat de argumenten die zijn aangevoerd in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 maart 2024, het niet mogelijk maken het bekritiseerde verschil in behandeling redelijk te verantwoorden. Ten eerste, wat betreft het argument met betrekking tot de legitieme verwachtingen of de verworven rechten van de statutaire personeelsleden, beklemtoont zij dat het beginsel van de veranderlijkheid toestaat dat de overheid het statuut eenzijdig wijzigt. Zij voegt eraan toe dat een gelijke behandeling van contractuele personeelsleden en statutaire personeelsleden hoe dan ook geen afbreuk zou hebben gedaan aan de legitieme verwachtingen van die laatstgenoemden, aangezien zij zich kandidaat hadden kunnen stellen voor de bevorderingsambten en aangezien de geslaagde zou zijn aangewezen na een vergelijking van de titels en verdiensten. Ten tweede, wat betreft het argument met betrekking tot de cultuur die inherent is aan het openbaar ambt op grond van de statutaire band, doet de verzoekende partij gelden dat geen enkele hogere norm de verplichting oplegt om voorrang te geven aan de statutaire regeling. Zij verwijst in dat verband naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 64.133/AG van 5 oktober 2018. Wat in het bijzonder het decreet van 14 maart 2024 betreft, merkt zij op dat de gemeenten niet verplicht om principieel een beroep te doen op de statutaire regeling, zodat zij vrij zijn om te beslissen over het statutaire of contractuele karakter van de tewerkstelling van hun personeel. Zij merkt ook op dat contractuele personeelsleden 80 % van het personeel van de lokale besturen vertegenwoordigen. Ten derde, wat betreft het onderscheid tussen het personeel van de gemeenten en dat van de intercommunales, verwijst zij naar het tweede onderdeel van het enige middel. Ten slotte, wat betreft de verwijzing die in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 maart 2024 wordt gemaakt naar het arrest van het Hof nr. 86/2017 van 6 juli 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.086), is zij van mening dat dat arrest zich beperkt tot een specifieke problematiek, namelijk die van het horen van de contractuele personeelsleden vóór hun ontslag.

De verzoekende partij besluit daaruit dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, schendt.

Wat betreft het tweede onderdeel

A.2.3. De verzoekende partij merkt op dat, in tegenstelling tot datgene waarin artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024 voorziet voor de gemeenten, artikel 45 van hetzelfde decreet voor de statutaire personeelsleden van de intercommunales niet in een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten voorziet ten opzichte van de contractuele personeelsleden van de intercommunales. Volgens haar volgt daaruit een onverantwoord verschil in behandeling tussen de contractuele personeelsleden van de gemeenten en de contractuele personeelsleden van de intercommunales. Zij beklemtoont dat het in beide gevallen gaat om personeelsleden die door een lokaal bestuur worden tewerkgesteld en dat die zich in vergelijkbare situaties bevinden ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen. Volgens haar is het bekritiseerde verschil in behandeling niet pertinent, aangezien het niet past in het kader van het doel van uniformiteit en aangezien het evenmin de mogelijkheid biedt om alle personeelsleden van het plaatselijk openbaar ambt, met inbegrip van de contractuele personeelsleden van de gemeenten, doorgroeiperspectieven te bieden. Zij betwist ook het in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 14 maart 2024 aangevoerde argument volgens hetwelk dat verschil in behandeling wordt verantwoord door het feit dat de contractuele personeelsleden van de intercommunales, in tegenstelling tot de contractuele personeelsleden van de gemeenten, reeds voorheen toegang hadden tot de bevorderingsambten. Aangezien het decreet van 14 maart 2024 een juridisch bestaan verleent aan de contractuele personeelsleden van de gemeenten, net zoals reeds het geval was voor de contractuele personeelsleden van de intercommunales, is het volgens haar hoe dan ook niet langer toelaatbaar om tussen die twee categorieën een dergelijk onderscheid te maken. Bovendien brengt zij in herinnering dat zijzelf de toegang tot de bevorderingsambten tot op heden op dezelfde wijze

openstelde voor haar statutaire personeelsleden en voor haar contractuele personeelsleden. Zij besluit daaruit niet dat de voorrang voor de statutaire personeelsleden had moeten worden uitgebreid tot de intercommunales, maar wel dat niet in een dergelijke voorrang had moeten worden voorzien voor de gemeenten. Volgens de verzoekende partij schendt de bestreden bepaling bijgevolg de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Wat betreft het derde onderdeel

A.2.4. De verzoekende partij merkt op dat artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024 de gemeenten verbiedt om een oproep tot het indienen van kandidaturen met het oog op een bevordering gelijktijdig open te stellen voor de statutaire personeelsleden en voor de contractuele personeelsleden, terwijl de intercommunales niet ertoe zijn gehouden voorrang te geven aan de statutaire personeelsleden. Volgens haar volgt daaruit een onverantwoord verschil in behandeling tussen de gemeenten en de intercommunales. Zij voert ook aan dat de bestreden bepaling op onevenredige wijze afbreuk doet aan het beginsel van de gemeentelijke autonomie, dat wordt gewaarborgd door de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en door artikel 4, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De verzoekende partij besluit daaruit dat de bestreden bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en met artikel 4, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, schendt.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 14 maart 2024 « tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie voor wat betreft het plaatselijk openbaar ambt » (hierna : het decreet van 14 maart 2024). Bij die bepaling wordt in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie (hierna : het WPDD) een artikel L1212-9 ingevoegd, dat betrekking heeft op de bevorderingsambten op gemeentelijk niveau en dat, in dat verband, een voorrang op het contractuele personeel voorbehoudt aan het statutaire personeel.

B.2.1. Het decreet van 14 maart 2024 draagt bij tot een alomvattende hervorming van het plaatselijk openbaar ambt. In de memorie van toelichting wordt vermeld :

« Het voorliggende ontwerpdecreet strekt ertoe in het Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie een uniform stelsel van rechten en plichten voor alle lokale besturen inzake het openbaar ambt op te nemen.

Dat stelsel draagt bij tot een alomvattende hervorming van het plaatselijk openbaar ambt die ertoe strekt, enerzijds, zich aan de evolutie van de noden inzake menselijke middelen en vaardigheden aan te passen teneinde de burgers een kwaliteitsvolle openbare dienstverlening te waarborgen, en, anderzijds, de openbare sector aantrekkelijker te maken en de motivatie van

het personeel te verhogen, en zulks met inachtneming van de fundamentele publiekrechtelijke regels » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1, p. 3).

Die hervorming volgt met name op het horen van verschillende actoren op het terrein, die de nadruk hebben gelegd op de moeilijkheden waarmee de lokale besturen werden geconfronteerd inzake het openbaar ambt, namelijk :

« - decretale bepalingen inzake het openbaar ambt die vrijwel onbestaande zijn, uiteenlopend, niet uniform en/of niet aangepast aan de evolutie van de uitdagingen waaraan de lokale besturen het hoofd moeten bieden; de aangelegenheid wordt voornamelijk geregeld bij omzendbrieven die geen bindende kracht hebben; fundamentele algemene beginselen van administratief recht zijn enkel bekend via de uitoefening van het administratief toezicht;

- de vermindering van het aantal statutaire betrekkingen;
- het gebrek aan doorgroeimogelijkheden voor het contractuele personeel;
- het gebrek aan HR-tools of het zich niet eigen maken ervan;
- de onaantrekkelijkheid van het ambt gezien de loopbaanregeling en de weddeschalen die worden voorgesteld in de Waalse aanbevelingen waartoe het initiatief is genomen sedert de omzendbrief van 27 mei 1994 betreffende de algemene herziening van de weddeschalen » (*ibid.*, p. 3).

De bij het decreet van 14 maart 2024 uitgevoerde hervorming heeft onder meer betrekking op de personeelsformatie en op het statuut, op de aanwerving en op de bevorderingen (*ibid.*, pp. 3-4). Die hervorming « heeft niet tot doel wetgevend op te treden voor het gehele plaatselijk openbaar ambt, aangezien het beginsel van de lokale autonomie nog steeds geldt », maar strekt ertoe « die handelingsautonomie ter zake af te bakenen, en zulks op een uniforme manier voor alle lokale besturen » (*ibid.*, p. 3). Aldus wordt in de nieuwe bepalingen voorzien « op vrijwel identieke wijze voor de gemeenten, de autonome gemeentebedrijven, de intercommunales, de provincies en de autonome provinciebedrijven, rekening houdend met hun specifieke institutionele of organisatorische kenmerken » (*ibid.*, p. 4).

B.2.2. De personeelsformatie en het algemeen statuut van het gemeentepersoneel worden geregeld bij de artikelen L1212-1 en L1212-2 van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024.

De gemeenteraad stelt de personeelsformatie vast, die « alle betrekkingen [omvat] die nodig zijn voor de goede werking van de diensten van de administratie, ongeacht of ze al dan

niet binnen de administratie worden vervuld, zowel statutair als contractueel » (artikel L1212-1, § 1, eerste en tweede lid, van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024).

De gemeenteraad stelt ook het algemeen personeelsstatuut vast, dat « alle algemene regels [bevat] genomen in het kader van de lokale autonomie en die de administratieve en geldelijke juridische toestand van alle personeelsleden van de administratie regelen, ongeacht hun graad » (artikel L1212-2, § 1, eerste en tweede lid, van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024). Met name rekening houdend met het feit dat « de realiteit binnen de lokale besturen erin bestaat dat het contractuele personeel een belangrijk deel van het openbaar ambt uitmaakt » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1, p. 5), heeft het algemeen personeelsstatuut betrekking op « alle personeelsleden », hetgeen niet alleen de leden van het statutaire personeel maar ook de leden van het contractuele personeel betreft (artikel L1212-3 van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024).

B.2.3. Zoals ingevoegd bij het decreet van 14 maart 2024, bepaalt artikel L1212-5, § 1, eerste lid, van het WPDD dat het gemeentepersoneel « wordt aangeworven op basis van statutaire of contractuele regelingen in overeenstemming met de bepalingen van het algemeen personeelsstatuut », zonder dat dat artikel een principiële regeling oplegt.

Het algemeen personeelsstatuut moet onder meer « de voorwaarden waaraan men moet voldoen om als statutair personeelslid of als contractueel personeelslid te worden aangeworven, alsook de procedures en proeven die hierop betrekking hebben », regelen, met dien verstande dat het begrip « proef » betrekking heeft op « een schriftelijk, mondeling of praktisch examen of een kandidatuur die aan het statuut voldoet, op basis waarvan de selectiecommissie de kandidaten voor de betrekking beoordeelt en hun titels en vaardigheden vergelijkt in de zin van artikel L1212-8 » (artikel L1212-2, § 2, eerste lid, 1^o, en tweede lid, van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024). De aanwerving vindt plaats op basis van een openbare oproep tot het indienen van kandidaturen, behoudens een aantal uitzonderingen (artikel L1212-5, §§ 2 en 3, van het WPDD, zoals ingevoegd bij het decreet van 14 maart 2024).

Wat de aanwervingsprocedure betreft, bepalen de artikelen L1212-6, L1212-7 en L1212-8, zoals ingevoegd bij het decreet van 14 maart 2024 :

« Art. L1212-6. Voor elke aanwerving wordt een selectiecommissie ingesteld.

In het algemeen personeelsstatuut is de hoedanigheid van de leden van de selectiecommissie vastgelegd.

Het gemeentecollege bepaalt de namen van de gewone en plaatsvervangende leden van de selectiecommissie op de voordracht van de directeur-generaal ».

« Art. L1212-7. Het aantal en de aard van de wervingstoetsen zijn vastgelegd in het algemeen personeelsstatuut.

Indien daarom wordt verzocht, krijgt de vertegenwoordiger van de fractie die al dan niet tot het Meerderheidspact behoort, automatisch de hoedanigheid van waarnemer.

Waarnemers nemen niet deel aan de beraadslagingen van de selectiecommissie.

Het algemeen personeelsstatuut kan een kandidaat voor aanwerving vrijstellen van een deel van de proeven, op voorwaarde dat laatstgenoemde aantoont dat hij/zij voor een gelijkwaardige functie geslaagd is voor hetzelfde type proef in een andere gemeente, provincie, [autonoom] bedrijf, intercommunale, politiezone, hulpverleningszone, openbaar centrum voor sociale actie of vereniging vallend onder hoofdstuk XII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het algemeen personeelsstatuut stelt een maximumtermijn vast waarbinnen de proeven initieel in de andere lokale overheid met vrucht moeten zijn afgelegd ».

« Art. L1212-8. De autoriteit die bevoegd is om aan te werven zal de kwalificaties en vaardigheden van de kandidaten onderling vergelijken ».

B.2.4. Wat de bevorderingen betreft, dient het algemeen personeelsstatuut « de regels en procedures inzake bevordering, inzake elke verhoging of ontwikkeling van de loopbaan evenals die met betrekking tot de uitoefening van hogere functies » vast te stellen (artikel L1212-2, § 2, eerste lid, 8°, van het WPDD, zoals vervangen bij het decreet van 14 maart 2024).

Zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024, bepaalt artikel L1212-9, § 1, van het WPDD dat de bevorderingsambten eerst worden opengesteld voor de statutaire personeelsleden en dat zij, bij gebrek aan een kandidaat of een geslaagde onder die personeelsleden, vervolgens worden opengesteld voor de contractuele personeelsleden. Artikel L1212-9, § 2, van het WPDD maakt de voormelde artikelen L1212-6, L1212-7 en L1212-8 van toepassing op de bevorderingsprocedures. Artikel L1212-9 van het WPDD bepaalt :

« § 1. Wanneer een door bevordering toegankelijk ambt door de bevoegde autoriteit vacant wordt verklaard, wordt een oproep tot het indienen van kandidaturen onder het statutaire personeel gedaan.

Bij gebreke van statutaire kandidaat of geslaagde, wordt er een oproep tot het indienen van kandidaturen gedaan bij het contractueel personeel.

§ 2. De artikelen L1212-6 en L1212-8 zijn van toepassing op de bevorderingsprocedures ».

Uit de commentaar bij dat artikel in het ontwerp dat aan de oorsprong van het decreet van 14 maart 2024 ligt, blijkt dat de decreetgever, ten opzichte van de situatie die voorheen bestond voor het gemeentepersoneel, voortaan op algemene wijze « het contractuele personeel in aanmerking heeft willen laten komen voor de bevorderingsambten », door tevens toch de voorrang aan het statutaire personeel voor te behouden (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1bis, p. 2).

In haar advies over het voorontwerp dat aan de oorsprong van het decreet van 14 maart 2024 ligt, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State opgemerkt dat, « aangezien niet erin wordt voorzien dat het ambt in beginsel statutair en bij wijze van uitzondering contractueel is », de voorrang die aan de statutaire personeelsleden wordt voorbehouden voor de bevorderingsambten, « moet worden verantwoord ten aanzien van het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1, p. 25). In antwoord op die opmerking wordt in de commentaar bij de betrokken bepaling vermeld :

« De prioritaire toegang van de statutaire personeelsleden tot de bevorderingsambten berust op de lering uit het arrest nr. 86/2017 van het Grondwettelijk Hof van 6 juli 2017.

Dat is in essentie van oordeel dat de omstandigheid dat de door een overheid tewerkgestelde contractuele personeelsleden en de statutaire personeelsleden zich in de verschillende rechtsposities van de arbeidsovereenkomst en het statuut zouden bevinden, niet volstaat om te kunnen oordelen dat die categorieën van personen niet met elkaar zouden kunnen worden vergeleken (GwH, nr. 86/2017 van 6 juli 2017, B.6.1, B.6.2). In het voorliggende ontwerpdecreet is het in beide gevallen immers de bedoeling om de voorwaarden te bepalen waaronder de personeelsleden van het plaatselijk openbaar ambt toegang kunnen hebben tot bevorderingsambten.

Het Grondwettelijk Hof voegt eraan toe dat de specifieke kenmerken die het statuut ten opzichte van de arbeidsovereenkomst vertoont, naargelang van het geval kunnen worden geanalyseerd als voordelen (dat is met name het geval voor de grotere vastheid van betrekking of de pensioenregeling, die voordeliger is), of als nadelen (zoals het veranderlijkheidsbeginsel,

de discretie- en neutraliteitsplicht of de regeling inzake de cumulatie of de onverenigbaarheden) (GwH, nr. 86/2017 van 6 juli 2017, B.6.1, B.6.2) » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1*bis*, p. 2).

In die commentaar wordt vervolgens vermeld dat, « rekening houdend met de legitieme verwachtingen die de statutaire personeelsleden op het ogenblik van hun aanwerving kunnen hebben », en rekening houdend « met de cultuur die inherent is aan het nationaal openbaar ambt [...] op grond van de statutaire band », « wegens de voordelen die zijn verbonden aan hun situatie, hun een voorrang bij de toegang tot de bevorderingsambten moet worden voorbehouden ten opzichte van de contractuele personeelsleden » (*ibid.*).

Tijdens de commissiebesprekingen heeft de bevoegde minister gepreciseerd :

« De toegang tot de bevordering voor contractuele personeelsleden wordt eindelijk mogelijk gemaakt.

Vandaag kan niet meer worden ontkend dat het aantal contractuele personeelsleden veel hoger is dan het aantal statutaire personeelsleden in de lokale besturen en de onvermijdelijke realiteit vereist dat perspectieven worden geboden aan iedereen en met name aan de contractuele personeelsleden die zich sedert jaren inzetten op het lokale niveau.

De decreten zullen de bevordering openstellen voor de contractuele personeelsleden maar daarbij steeds voorrang geven aan de statutaire personeelsleden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nrs. 1607/5 en 1608/6, p. 4).

Tijdens de parlementaire voorbereiding werd een amendement ingediend om de prioritaire toegang tot de bevorderingsambten voor statutaire personeelsleden op gemeentelijk niveau af te schaffen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/2, p. 5; Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/6, p. 2). Dat amendement werd verworpen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nrs. 1607/5 en 1608/6, p. 15; Waals Parlement, 2023-2024, *C.R.I.*, nr. 13, p. 88).

B.2.5. In tegenstelling tot datgene waarin op gemeentelijk niveau is voorzien, voorziet artikel L1523-40 van het WPDD, zoals ingevoegd bij artikel 45 van het decreet van 14 maart 2024, met betrekking tot de intercommunales niet in een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten voor het statutaire personeel. Artikel L1523-40 van het WPDD bepaalt :

« § 1. Wanneer een door bevordering toegankelijk ambt door de bevoegde overheid vacant wordt verklaard, wordt een oproep tot het indienen van kandidaturen onder het statutaire en contractuele personeel van zijn administratie gedaan.

§ 2. De artikelen L1523-37 en L1523-39 zijn van toepassing op de bevorderingsprocedures ».

In de parlementaire voorbereiding wordt dat artikel als volgt toegelicht :

« De voorrang voor het statutaire personeel in het kader van de bevordering geldt niet voor het personeel van de intercommunales, aangezien in het verleden, bij de bevorderingsprocedures, geen onderscheid werd gemaakt tussen het statutaire en het contractuele personeel (artikel L1523-27 van het WPDD).

Het lijkt ondenkbaar om in de bevorderingsprocedures ten nadele van de contractuele personeelsleden een dergelijk onderscheid in het leven te roepen dat vroeger niet bestond » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1bis, p. 2).

B.2.6. Het voorliggende beroep heeft betrekking op artikel L1212-9, § 1, van het WPDD, zoals ingevoegd bij artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024 en zoals van toepassing in de versie ervan die dateert van vóór de inwerkingtreding van het decreet van het Waalse Gewest van 13 november 2025 « tot wijziging van het Wetboek van de plaatselijke democratie en decentralisatie, teneinde de personeelsleden op het vlak van bevordering op gelijke voet te plaatsen ».

Ten aanzien van het enige middel

B.3.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (eerste en tweede onderdeel) en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 41 en 162 van de Grondwet en met artikel 4, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (derde onderdeel).

In het eerste onderdeel doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de statutaire personeelsleden van de gemeenten en de contractuele personeelsleden van de gemeenten, in zoverre zij een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten voorbehoudt aan de eerstgenoemden.

In het tweede onderdeel voert zij aan dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de contractuele personeelsleden van de gemeenten, die de voorrangregel moeten ondergaan waarin ten gunste van de statutaire personeelsleden voor de toegang tot de bevorderingsambten is voorzien, en, anderzijds, de contractuele personeelsleden van de intercommunales, die een dergelijke voorrangregel niet moeten ondergaan.

In het derde onderdeel doet zij gelden dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen de gemeenten en de intercommunales en dat die bepaling op onevenredige wijze afbreuk doet aan het beginsel van de gemeentelijke autonomie.

B.3.2. Uit de uiteenzetting van het enige middel blijkt dat het enkel is gericht tegen artikel L1212-9, § 1, van het WPDD, zoals ingevoegd bij artikel 19 van het decreet van 14 maart 2024.

B.3.3. Het Hof onderzoekt de drie onderdelen samen, gelet op de onderlinge samenhang ervan.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Het beginsel van gelijke toegang tot de openbare ambten is een uitvloeisel van het door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.4.3. Artikel 25, c), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen :

[...]

c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land ».

B.5.1. De artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1^o en 2^o, van de Grondwet waarborgen de bevoegdheid van de gemeenten voor alles wat tot het gemeentelijk belang behoort, evenals de rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraden. Zij verankeren het beginsel van de lokale autonomie, dat veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en ze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.

Het in de voormelde grondwetsbepalingen verankerde beginsel van de lokale autonomie doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat, wanneer de federale overheid, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Een beperking van het beginsel van de lokale autonomie die voortvloeit uit een reglementering van de federale Staat, een gemeenschap of een gewest, zou enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 1^o en 2^o, ervan, wanneer ze onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onttrokken, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.

B.5.2. Artikel 4, lid 4, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie bepaalt :

« Bevoegdheden die aan lokale autoriteiten zijn toegekend dienen in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Zij mogen niet worden aangetast of beperkt door een andere, centrale of regionale, autoriteit, behalve voor zover bij of krachtens de wet is bepaald ».

B.6. Het in het eerste onderdeel bedoelde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de juridische aard van de arbeidsrelatie.

De in het tweede en in het derde onderdeel bedoelde verschillen in behandeling berusten eveneens op een objectief criterium, namelijk het feit dat de betrokken entiteit een gemeente of een intercommunale is.

B.7. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereist niet dat aan iedere persoon die bij een overheidsdienst werkt een identieke juridische regeling wordt toegekend. Het staat aan de bevoegde overheid de meest geschikte weg te kiezen teneinde de opdrachten van openbare dienst te verwezenlijken waarmee ze is belast.

In het kader van zijn bevoegdheden beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid om de algemene regels te bepalen die respectievelijk op het personeel van de gemeenten en op dat van de intercommunales van toepassing zijn.

B.8.1. De specifieke kenmerken die het statuut ten opzichte van de arbeidsovereenkomst vertoont, kunnen naargelang van het geval worden geanalyseerd als voordelen of als nadelen.

Te dezen blijkt uit de in B.2.4 vermelde parlementaire voorbereiding dat de decreetgever aan de statutaire gemeentelijke personeelsleden voorrang heeft gegeven voor de toegang tot de bevorderingsambten als voordeel van de statutaire relatie. Het staat aan het Hof na te gaan of de toekenning van dat voordeel het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht neemt. In dat kader moet het Hof rekening houden met het onderwerp en de finaliteit van de bestreden maatregel.

B.8.2. Zoals blijkt uit de in B.2.4 vermelde parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever de doorgroeimogelijkheden van de contractuele gemeentelijke personeelsleden willen versterken door de toegang tot de bevorderingsambten voortaan op algemene wijze voor hen open te stellen. De decreetgever heeft evenwel een voorrang willen voorbehouden aan de statutaire gemeentelijke personeelsleden, met name rekening houdend met de « legitieme

verwachtingen die de statutaire personeelsleden op het ogenblik van hun aanwerving kunnen hebben » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1607/1bis, p. 2). Gelet op het vaste karakter van de statutaire betrekking kan worden aangenomen dat de statutaire aanwerving, in vergelijking met de arbeidsovereenkomst, meer past in het perspectief van het vervullen van een loopbaan binnen de administratie, tijdens welke het statutaire personeelslid in beginsel in aanmerking komt voor bevordering. In het kader van de ruime beoordelingsvrijheid waarover hij ter zake beschikt, vermocht de decreetgever een prioritaire toegang tot de bevorderingsambten bijgevolg redelijkerwijs voor te behouden aan de statutaire gemeentelijke personeelsleden. Gelet op het door de decreetgever nagestreefde doel van uniformiteit, vermocht die redelijkerwijs te oordelen dat een dergelijke regel op algemene wijze moest worden vastgelegd op decretaal niveau, in plaats van aan het oordeel van elke gemeente te worden overgelaten.

B.8.3. Bovendien vermocht de decreetgever redelijkerwijs te oordelen dat een dergelijke voorrang voor het statutaire personeel niet moest worden ingevoerd in de regeling die van toepassing is op de intercommunales. Zoals blijkt uit de in B.2.5 vermelde parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever immers vastgesteld dat de statutaire personeelsleden en de contractuele personeelsleden van de intercommunales voorheen reeds op dezelfde wijze toegang hadden tot de bevorderingsambten, zodat er geen aanleiding bestond om voortaan een voorrangsregel in te voeren ten gunste van het statutaire personeel.

B.9. Ten slotte heeft de voorrangsregel die aan de statutaire gemeentelijke personeelsleden wordt voorbehouden voor de toegang tot de bevorderingsambten, geen onevenredige gevolgen ten aanzien van de contractuele gemeentelijke personeelsleden en beperkt hij de lokale autonomie evenmin op onevenredige wijze. Een statutair gemeentelijk personeelslid kan immers enkel worden bevorderd indien het slaagt voor de bevorderingsprocedure, waarop de artikelen L1212-6 tot L1212-8 van het WPDD van toepassing zijn, hetgeen inhoudt dat het moet voldoen aan de vereisten die in dat verband door de gemeente zijn vastgesteld. Bovendien wordt, bij gebrek aan een kandidaat of geslaagde onder de statutaire gemeentelijke personeelsleden, de oproep tot het indienen van kandidaturen gedaan onder de contractuele gemeentelijke personeelsleden, voor wie de bestreden bepaling de toegang tot de bevorderingsambten voortaan op algemene wijze openstelt, in tegenstelling tot hetgeen vroeger het geval was.

B.10. Bijgevolg zijn de in de drie onderdelen van het middel bedoelde verschillen in behandeling redelijk verantwoord en doet de bestreden bepaling niet op onevenredige wijze afbreuk aan het beginsel van de lokale autonomie.

B.11. De drie onderdelen van het enige middel zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 15 januari 2026.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul