



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.191/4
du 6 octobre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'modifiant le décret du 15 décembre 2008 portant financement
des communes et des centres publics d'aide sociale par
la Communauté germanophone'

Le 8 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire et des Finances de la Communauté germanophone à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 10

À l'article 15.3, alinéa 4, 2^o, en projet, les mots « la commune » seront remplacés par les mots « la commune dont le CPAS ».

Par ailleurs, dans cette même disposition, mieux vaudrait, par souci de cohérence du dispositif, se référer à l'article 32 de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' sans faire spécifiquement référence au paragraphe 1^{er} de cette disposition.

Article 15

1. L'article 15 prévoit que le décret en projet, à l'exception de son article 6, produit ses effets le 1^{er} janvier 2025.

Le commentaire de l'article précise ce qui suit :

« Cet article fixe l'entrée en vigueur du présent décret rétroactivement au 1^{er} janvier 2025. Seule la suppression des budgets participatifs entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, car il s'agit de la seule mesure qui implique une restriction des droits. À cet égard, renvoi est fait aux explications relatives à l'article 6 ».

2. Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir notamment C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4.

3.1. Force est tout d'abord de constater qu'il n'est pas nécessaire de prévoir la rétroactivité des dispositions de l'avant-projet qui ne s'appliqueront pas avant l'année budgétaire 2026, à savoir, outre l'article 6 de l'avant-projet, ses articles 1^{er}, 2, 2°, 5, 2°, et 7, 2°.

3.2. En ce qui concerne les articles 8 à 13, la rétroactivité peut être admise dans la mesure où ceux-ci instaurent un régime plus favorable. Il en est de même des articles 5, 1°, 7, 1°, et 14, 1° et 2°, lesquels reprennent notamment le contenu des dispositions déjà en vigueur pour l'année budgétaire 2025.

3.3. Les articles 2, 1°, et 14, 3°, appellent l'observation suivante.

L'article 2, 1°, réduit le montant de la dotation communale dès l'année 2025 d'un montant de 4.500.000 euros et l'article 14, 3°, augmente le montant de la dotation annuelle d'entretien d'un montant correspondant à celui-ci ².

Or, la dotation communale est destinée à financer les missions générales des communes (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, du décret du 15 décembre 2008 'portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone') tandis que la dotation d'entretien est exclusivement destinée à financer des travaux d'entretien de biens immobiliers communaux (article 34.2, § 1^{er}, du même décret).

Par conséquent, à moins de pouvoir justifier la rétroactivité du décret en projet au regard des exigences qui découlent de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le dispositif sera revu afin que les articles 2, 1°, et 14, 3°, ne s'appliquent qu'à partir de l'année 2026.

3.4. Enfin, l'auteur de l'avant-projet doit pouvoir justifier la rétroactivité envisagée pour les articles 3 et 4 ³, dès lors que ces modifications sont susceptibles d'entraîner des conséquences défavorables pour certaines communes.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

² Le commentaire de l'article 14 précise bien que la dotation d'entretien est augmentée et passe de 3.000.000 euros à 7.500.000 euros et que la différence a été prélevée sur la dotation communale.

³ Selon le commentaire des articles 3 et 4, les paramètres de calcul de la part que chaque commune perçoit au titre de la dotation communale tels qu'ils étaient applicables avant le décret-programme 2024 sont rétablis « à la demande des communes ».