



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.376/2-4
du 6 novembre 2025

sur

un avant-projet de décret-programme budgétaire de la Région wallonne 'portant des mesures diverses pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'

Le 24 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un avant-projet de décret-programme budgétaire 'portant des mesures diverses pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution '.

Les chapitres 1^{er} à 5 et 7 (articles 29, 30 et 32) ont été examinés par la deuxième chambre le 3 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et rédigés et présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, et Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

Les chapitres 1^{er}, 6 et 7 (articles 31 à 33) ont été examinés par la quatrième chambre le 3 novembre 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.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et rédigés et présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, et Benoît LAGASSE, auditeur adjoint.

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

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité de faire adopter les dispositions qui exécutent le budget 2026 avant la fin de l'année 2025, concomitamment à l'adoption du budget 2026, lequel doit impérativement être déposé au Parlement pour le 15 novembre 2025, afin de permettre l'entrée en vigueur du présent décret au 1^{er} janvier 2026 ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

D'une manière générale, s'il peut être admis que des dispositions étroitement liées au budget de l'année 2026 présentent un caractère urgent, encore faut-il que le caractère urgent ne soit pas démenti par les éléments du dossier, comme les échéances fixées dans le dispositif en projet ou découlant de son entrée en vigueur.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet dont le lien étroit avec le budget n'apparaît pas, il convient que d'autres motifs concrets et pertinents puissent établir que ces dispositions sont à ce point urgentes qu'elles nécessitent que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai de cinq jours ouvrables plutôt que, le cas échéant, dans un délai de trente jours. À cet égard, selon la jurisprudence constante de la section de législation, la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter un projet, et à l'adopter rapidement en vue de bénéficier immédiatement des avantages qu'il est censé procurer, ne suffit pas à justifier qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' sans pouvoir recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois¹.

Dans le même ordre d'idées, en règle générale, la section de législation considère que l'urgence n'est pas établie lorsque les modifications envisagées sont de nature purement technique ou légistique.

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

¹ Avis 74.033/4 donné le 10 juillet 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 janvier 2024 'interprétatif de certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1509/1, pp. 13-14.

Il en résulte que la demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet qui peuvent être considérées comme étroitement liées au budget mais dont le caractère urgent est démenti par les échéances prévues. La demande d'avis est de même irrecevable en ce qui concerne les dispositions qui ne sont pas étroitement liées au budget et pour lesquelles l'urgence qu'il y aurait à les adopter n'est pas suffisamment étayée par des motifs concrets et pertinents justifiant la nécessité de les examiner dans un délai aussi bref que celui de cinq jours.

Pour ces motifs, les dispositions suivantes ne seront pas examinées :

- 1) L'article 4 qui vise à prendre en compte la modification de l'intitulé d'une loi ;
- 2) Les articles 9, 10, 11 et 13, a), 2), dans la mesure où ils tendent à simplifier le transfert de filière sans que l'on aperçoive le lien entre ces mesures et l'exécution du budget ;
- 3) L'article 13, a), 1), qui est de nature légistique ;
- 4) L'article 13, b), qui corrige un renvoi d'article ;
- 5) L'article 15, qui prévoit l'inscription de données dans le dossier unique du chercheur d'emploi ;
- 6) L'article 17, en ce qu'il tend à abroger les articles 17*bis* et 19 à 24 du décret du 10 juillet 2013, qui concernent des mesures transitoires ayant épuisé leurs effets ;
- 7) Les articles 20 à 22 : en effet, en vertu de l'article 32 de l'avant-projet, les articles 20, 2^o et 3^o, a) et b), 21 et 22 entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026 ; invitée à mieux expliciter le contexte lié à l'adoption des articles 20 à 22, la déléguée a répondu :

« Actuellement, les jeunes entre 18 et 21 ans bénéficient du droit aux allocations familiales sans condition de statut (étudiant, en formation, demandeur d'emploi, ...). Seul un éventuel obstacle au droit est suivi par l'organisme de paiement (bénéfice d'une allocation de chômage, travail salarié de plus de 240 h par trimestre, ...). L'objectif de la modification visée à l'article 20, 2^o et 3^o, a) et b) est d'étendre à cette tranche d'âge la conditionnalité existant pour les jeunes de 21 à 25 ans. Le suivi du droit conditionnel, s'il doit être réalisé sur support papier, génèrera une complication et une lourdeur administrative pour les familles, les établissements d'enseignement et les caisses d'allocations familiales. Le risque de non-recours au droit sera accru. Pour éviter ces écueils, le Gouvernement postpose l'entrée en vigueur de la mesure et la conditionne à la mise en production de messages électroniques en provenance de la FWB, contenant les informations utiles aux caisses d'allocations familiales. Ce flux existait au fédéral (avant 2019) et est encore utilisé par les caisses wallonnes pour les enfants de plus de 21 ans qui suivent un enseignement des communautés flamande ou germanophone.

Concernant l'entrée en vigueur, l'article 32 devra être revu pour permettre au Gouvernement de fixer l'entrée en vigueur de la mesure lorsque ces flux seront disponibles. Une habilitation sera donnée au Gouvernement wallon pour fixer l'entrée en vigueur de l'article 20, 2^o et 3^o, a) et b). Les droits acquis seront prévus dans l'arrêté d'exécution.

À noter qu'une erreur s'est également glissée dans l'entrée en vigueur de l'article 20, 3°, c), d) et e), qui vise à supprimer le statut de demandeur d'emploi comme générateur de droit, au profit d'un 'pot' de 12 mois de droit suivant les études ou la formation. L'obligation de *standstill* est rencontrée par les dispositions transitoires de l'article 22, qui entrent bien en vigueur le 1^{er} juillet 2026. La mesure de l'article 20, 3°, c), d) et e) doit elle aussi entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2026.

Il en va de même pour la disposition visée à l'article 20, 1°, dont l'entrée en vigueur doit également être fixée au 1^{er} juillet 2026. Le *standstill* est également garanti par la disposition transitoire visée à l'article 22. Cette mesure vise à suspendre le supplément pour enfant atteint d'une affection chaque fois qu'une allocation adulte plus élevée peut être accordée en faveur du bénéficiaire.

Nous proposons de reformuler l'article 32 comme suit :

‘Art. 32. Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026 à l'exception

- des articles 20, 2° et 3°, a) et b), 26 et 27, dont l'entrée en vigueur est fixée par le Gouvernement

- des articles 20, 1°, 3°, c), d), e), et 4°, 21 et 22 qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026’ » ;

compte tenu de cette reformulation de l'article 32, l'urgence à solliciter un avis dans un délai de cinq jours plutôt que dans le délai de trente jours n'apparaît pas.

La demande est, partant, irrecevable en ce qui concerne les articles 4, 9, 10, 11, 13, a), 1), et b), 15, 17, et 20 à 22.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon le test *Handistreaming* figurant dans le dossier communiqué à la section de législation, les personnes en situation de handicap ne sont ni directement, ni indirectement concernées par l'avant-projet, si bien que le test ne doit pas être effectué.

Toutefois, les articles 26 et 27 de l'avant-projet entendent faire passer de 65 à 67 ans l'âge nécessaire pour bénéficier de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées accordée à la personne handicapée (article 43/32, 1°, du Code wallon de l'action sociale et de la santé).

Il ne peut dès lors être soutenu que les personnes en situation de handicap ne sont concernées, ni directement, ni indirectement par l'avant-projet.

Il y a dès lors lieu de veiller au correct accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

CHAPITRE 1^{ER} – DISPOSITION INTRODUCTIVE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 2 – MODIFICATIONS DU DÉCRET DU 10 JUILLET 2013 RELATIF AUX CENTRES D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE

Article 5

La disposition examinée entend conférer au Gouvernement un pouvoir d'appréciation concernant l'agrément et le renouvellement de l'agrément du centre.

Si ce pouvoir d'appréciation est encadré par l'article 8, alinéa 2, du décret du 10 juillet 2013 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle' ² pour le renouvellement de l'agrément du centre, tel n'est pas le cas pour l'octroi de l'agrément.

La disposition sera complétée pour encadrer le pouvoir d'appréciation du Gouvernement dans le cadre de l'agrément du centre.

Article 6

Le 1° vise à compléter l'article 9, alinéa 3, du décret du 10 juillet 2013 afin que le Gouvernement précise les conditions d'agrément et de renouvellement « dans la limite des budgets disponibles ».

La section de législation n'aperçoit pas de prime abord la portée exacte de cette précision dès lors que, comme le souligne le commentaire de l'article, le « législateur entend agréer uniquement un centre indépendamment du nombre d'heures de formation » qui, elles, sont « déterminées par la décision de subventionnement annuelle ». Les autres explications du commentaire de l'article, dont certaines ne correspondent d'ailleurs pas au dispositif, ne permettent pas de clarifier cette portée.

L'article 6 et son commentaire seront revus en conséquence.

Article 12

Le b) entend remplacer l'article 15, alinéa 1^{er}, 7°, du décret du 10 juillet 2013 par un texte identique au texte actuel.

Il est dès lors dépourvu d'utilité et sera par conséquent omis.

² Cette disposition se lit comme suit :

« Le renouvellement de l'agrément du centre est octroyé au regard de la mise en œuvre du projet pédagogique, du respect des règles et obligations et de la qualité en matière de gestion administrative, financière et des ressources humaines sur la période pour laquelle le centre a été agréé précédemment ».

Article 14

1. Le 2° entend abroger des mots d'ores et déjà abrogés par les articles 114 (pour le a)) et 160 (pour le b)) du décret du 18 décembre 2024 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2025'.

Il est dès lors dépourvu d'utilité et sera par conséquent omis.

2. L'article 17, § 6, du décret du 10 juillet 2013, dans lequel le 5° entend apporter une modification, a été abrogé par l'article 160 du décret du 18 décembre 2024.

Dès lors, soit le 5° est dépourvu d'utilité et sera omis, soit la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de rétablir le paragraphe 6 avec la modification envisagée par le 5°.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 16

L'article 14^{ter}, alinéa 2, en projet prévoit que « les filières agréées présentant un taux d'insertion à l'emploi ou en formation qualifiante nul pour l'année 2024 ne pourront plus accueillir de nouveaux stagiaires à partir du 1^{er} novembre 2025 ».

Sauf à considérer que cette disposition doit être lue comme visant « l'année 2025 » et le « 1^{er} novembre 2026 », auquel cas elle sera modifiée en ce sens, elle aura nécessairement un effet rétroactif.

À ce sujet, comme la Cour constitutionnelle³ et la section de législation l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des normes législatives est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et 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 se réalise. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des normes législatives peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures juridictionnelles ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

³ Voir par exemple C.C., 4 février 2010, n° 6/2010, B.8.1 ; C.C., 30 mars 2010, n° 31/2010, B.7 ; C.C., 22 avril 2010, n° 34/2010, B.5.1 ; C.C., 29 avril 2010, n° 44/2010, B.6 ; C.C., 29 avril 2010, n° 49/2010, B.7 ; C.C., 12 mai 2010, n° 55/2010, B.8.1 ; voir à ce propos l'avis 74.890/4 donné le 13 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 21 mars 2024 'modifiant le décret du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 672/1, pp. 23-26.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier l'alinéa 2 en projet au regard de ces principes, à défaut de quoi il sera omis. La justification éventuelle apportée gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article.

CHAPITRE 3 – MODIFICATIONS DU DÉCRET DU 20 FÉVRIER 2014 RELATIF AU PLAN LANGUES ET MODIFIANT DIVERS DÉCRETS EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4 – MODIFICATIONS DU DÉCRET DU 8 FÉVRIER 2018 RELATIF À LA GESTION ET AU PAIEMENT DES PRESTATIONS FAMILIALES, MODIFIÉ PAR LE DÉCRET DU 20 DÉCEMBRE 2018

Il est renvoyé à l'observation relative aux articles 20 à 22 de l'avant-projet figurant dans la partie « Recevabilité » du présent avis.

CHAPITRE 5 – MODIFICATIONS [D]U DÉCRET DU 20 JUILLET 2022 RELATIF À LA FORMATION DE BASE AU NUMÉRIQUE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 6 – MODIFICATIONS DU CODE WALLON DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ

Articles 26 et 27

Selon la note au Gouvernement,

« L'APA est octroyée dans la continuité de l'allocation d'intégration (AI) qui est une compétence fédérale. Ces allocations ne sont pas cumulables. Tenant compte de l'allongement de l'âge de la retraite, le Fédéral prévoit de permettre l'octroi de l'AI jusqu'à celui-ci. La même démarche est prévue pour l'APA. Cet alignement permet d'éviter les potentiels chevauchements des 2 dispositifs ».

Interrogée quant à l'admissibilité au regard de l'obligation de *standstill* attachée à l'article 23 de la Constitution du recul résultant de l'augmentation de l'âge minimal requis pour l'obtention de l'allocation pour l'aide aux personnes âgées accordée à la personne handicapée, la déléguée du Ministre a précisé :

« Il est proposé de modifier les article 26 et 27 comme suit :

Art. 26. Dans l'article 43/32, 1°, du Code wallon de l'action sociale et la santé, 1°, les mots 'âgée d'au moins 65 ans' sont remplacés par les mots '[...] ayant au minimum atteint l'âge légal de la retraite'.

Art. 27. À l'article 43/33 du même code, les modifications suivantes sont apportées :

1° les mots 'âgée d'au moins soixante-cinq ans' sont remplacés par les mots '[...] ayant au minimum atteint l'âge légal de la retraite' ;

2° l'article est complété par un alinéa rédigé comme suit : 'Le Gouvernement fixe les modalités d'application.'

Jusqu'à présent, l'âge de la retraite était fixé à 65 ans. C'est cette balise qui fixait la fin des allocations adultes (allocation de remplacement de revenus et allocation d'intégration), compétence fédérale, et le début du droit potentiel à l'APA, compétence exercée par la Région wallonne. Suite à la modification de l'âge de la pension, cette balise doit être adaptée. La loi fédérale est en fin de parcours législatif. Le Conseil d'État a remis l'avis 78.121/1/V du 1^{er} septembre 2025 sur l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées', en ce qui concerne l'âge légal de la pension. Afin de garantir la continuité dans l'exercice du droit des personnes aux dispositifs fédéral et régional, il est proposé de se référer également à 'l'âge légal de la pension' plutôt qu'à un âge déterminé. La proposition de reformulation de l'article 32 intègre cette dimension, en prévoyant une habilitation au Gouvernement pour fixer la date d'entrée en vigueur des deux articles. Le but est en effet d'aligner l'entrée en vigueur de ces deux articles avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale.

Compte tenu de la règle anticumul entre les deux dispositifs, si le dispositif wallon entre en vigueur après le fédéral, il n'y a pas d'impact budgétaire. Par contre une entrée en vigueur plus tardive du dispositif fédéral peut poser des problèmes en termes de *standstill*. Nous visons donc l'entrée en vigueur simultanée ».

Dès lors que, selon l'intention exprimée, le dispositif à l'examen entrera en vigueur simultanément à l'extension du régime fédéral d'aide au profit des adultes jusqu'à l'âge légal de la retraite, la modification envisagée – telle que reformulée par la déléguée dans sa réponse – ne soulève pas de difficulté au regard de l'article 23 de la Constitution.

CHAPITRE 7 – DISPOSITIONS DIVERSES

Article 30

Dès lors que l'article 29 de l'avant-projet autorise le Gouvernement à dénoncer l'accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française et la Région wallonne 'relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur

dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie' ⁴, l'abrogation du décret du 24 avril 2014 portant assentiment à cet accord de coopération est dépourvue d'intérêt. Comme l'a déjà indiqué la section de législation, lorsqu'un décret portant assentiment à un accord de coopération « a sorti ses effets, c'est-à-dire que l'assentiment a été donné, il est sans portée d'abroger un tel décret, puisque l'abrogation ne vaut que pour l'avenir et n'est pas susceptible de remettre en cause les effets acquis qui appartiennent au passé » ⁵.

L'article 30 sera donc omis.

Article 31

La disposition examinée entend rendre applicable le chapitre II/1, du titre III, du livre III de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, que les articles 48 à 50 de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.378/2-4 entend insérer, aux centres publics d'action sociale et aux associations régies par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale'.

Ce procédé est critiquable étant donné que le chapitre II/1, du titre III, du livre III de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation mentionne expressément qu'il prend place dans le cadre de l'exécution l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, VIII, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ce qui n'est pas le cas de la disposition examinée.

Mieux vaudrait dès lors de prévoir, pour les CPAS et les associations régies par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, un régime autonome qui pourrait être comparable à celui qu'entend instaurer l'avant-projet qui a donné lieu à l'avis 78.378/2-4 par l'insertion d'un chapitre II/1 dans le titre III, du livre III de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁴ La section de législation observe que la dénonciation envisagée s'inscrit dans un contexte où la Communauté française, autre partie à l'accord de coopération, envisage le même processus dans le cadre de l'avant-projet de décret-programme « portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, aux Infrastructures, aux Hôpitaux universitaires, à la Culture, à la Recherche scientifique, à l'Enfance, aux Maisons de Justice, à la Jeunesse, aux Organismes Administratifs publics et aux Fonds budgétaires » sur lequel la section de législation a donné le 30 octobre 2025 l'avis 78.342/2-4 et qu'il existe donc une volonté concordante des parties à l'accord de mettre fin à celui-ci.

⁵ Avis 49.908/4 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'Éducation, à l'Environnement, à la Nature et au Développement durable', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 268/1, pp. 21-24.

La disposition examinée sera revue à la lumière de cette observation ainsi qu'à la lumière des observations émises sur les articles 48 à 50 de l'avant-projet qui a donné lieu à l'avis 78.378/2-4.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX