



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.424/4
du 1^{er} décembre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du 2 mai 2019 du Gouvernement de la Communauté française fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s et l'arrêté du 22 mai 2019 du Gouvernement de la Communauté française fixant le régime transitoire des milieux d'accueil'

Le 5 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Aide à la Jeunesse et des Maisons de Justice de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du 2 mai 2019 du Gouvernement de la Communauté française fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s et l'arrêté du 22 mai 2019 du Gouvernement de la Communauté française fixant le régime transitoire des milieux d'accueil'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^e décembre 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 DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Comme en convient la déléguée, l'article 10 du décret du 21 février 2019 'visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française' ne procure pas de fondement juridique au projet : sa mention sera dès lors omise dans l'alinéa 1^{er}.
2. Interrogée à propos de la motivation de l'urgence qui est visée au préambule, la déléguée a indiqué qu'il avait été initialement envisagé de saisir le Conseil d'État dans un délai de cinq jours ouvrables. Dès lors que tel n'a finalement pas été le cas, les visas reprenant cette motivation seront omis.
3. L'avis du Conseil d'État sera visé à la suite des autres formalités obligatoires, mentionnées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement ¹.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} à 4

La phrase liminaire de l'article 1^{er} mentionnera l'intitulé de l'arrêté modifié ². Les phrases liminaires des articles 2 à 4 préciseront que les modifications se rapportent aux dispositions « du même arrêté ».

Article 1^{er}

1. Le dispositif en projet réduit la norme de subventionnement prévue à l'article 98 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 'fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s'. À ce propos, la note au Gouvernement expose ce qui suit :

« L'actuel article 98 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2019 fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 34.

² *Ibidem*, recommandation 112.

d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s prévoit une nouvelle norme de subventionnement de 1,5 ETP par 7 places d'accueil autorisées pour le personnel d'accueil. Actuellement cette norme est de 1 ETP par 7 places d'accueil autorisées.

La réforme des milieux d'accueil prévoyait une période transitoire pour passer progressivement de l'ancien système au nouveau système par la mise en œuvre d'une mesure après l'autre. Cette période transitoire se termine le 31 décembre 2025. Cela signifie qu'au 1^{er} janvier 2026, toutes les nouvelles mesures de la réforme sont en pleine application, y compris la nouvelle norme de subventionnement en personnel d'accueil.

Afin d'éviter des couts supplémentaires, le projet d'arrêté modificatif propose d'abroger et de remplacer l'article 98 afin de réinstaurer les précédentes normes de subventionnement contenues dans l'arrêté de 2003 et qui sont les normes en vigueur actuellement.

Par contre, les crèches ayant obtenus le droit aux subsides d'accessibilité renforcée, réglementé par les articles 99 et 100, sont déjà subventionnées à la nouvelle norme de 1,5 ETP pour 7 places d'accueil autorisées. Il est donc nécessaire de modifier ces deux articles pour pérenniser les subventions que ces structures perçoivent déjà ».

Invitée à préciser le fondement juridique du report de l'entrée en vigueur de l'article 98 de l'arrêté du 2 mai 2019, contrairement aux articles 99 et 100 du même arrêté qui seraient déjà applicables, la déléguée a exposé ce qui suit :

« C'est donc l'article 6 de l'AGCF du 22 mai 2019 fixant le régime transitoire des milieux d'accueil qui fixe l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026 aux termes de la période transitoire.

Par ailleurs, L'article 11, § 1^{er} de ce même arrêté précise que pendant la période transitoire, le titre III - Subsides de l'arrêté du 2 mai 2019 ne s'appliquent que lorsque le pouvoir organisateur du milieu d'accueil bénéficie du niveau de subside prévu par le titre III. Et l'alinéa 3 de ce même article précise qu'hormis les crèches d'une capacité de 14 places, c'est la réglementation en vigueur au moment de la prise de cet arrêté (soit l'arrêté du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil). L'alinéa 4 précise que la transition de l'ancienne norme vers la nouvelle sera réalisée progressivement en fonction des moyens budgétaires disponibles selon les modalités fixées dans le contrat de gestion de l'ONE.

Enfin, l'article 12/2 § 4 du même arrêté précise quant à lui qu'en 2024 au plus tard, l'ONE recueille auprès des crèches relevant du subside d'accessibilité ou d'accessibilité renforcée, les informations nécessaires pour évaluer le cout du subventionnement du personnel d'accueil des enfants tel qu'il résulte des normes fixées à l'article 98 de l'arrêté autorisation et subvention (02/05/2019) ».

Il est pris acte de ces explications, dont il ressort que l'ONE n'aurait pas entamé la réalisation de la transition vers le régime prévu à l'article 98, en raison de l'absence de ressources budgétaires disponibles à cette fin.

2.1. Il n'en demeure pas moins que le remplacement en projet de l'article 98 entraîne une diminution de la norme de subventionnement appelée à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Une telle réduction doit être examinée à l'aune des dispositions constitutionnelles en lien avec l'objet de la réglementation, spécialement l'obligation de *standstill* consacrée par l'article 23 de la Constitution ³.

2.2. Dans son avis 78.342/2-4 donné le 30 octobre 2025, la section de législation a exposé ce qui suit ⁴ :

« Les matières personnalisables, et plus particulièrement celles relatives à l'enfance, à la jeunesse et aux maisons de justice, ainsi que les matières culturelles, sont des composantes des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par l'article 23 de la Constitution ».

2.3. Dans le même avis 78.342/2-4, la section de législation a observé :

« Comme le rappelle la Cour constitutionnelle,

‘L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable’ ⁵.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif ⁶ ».

2.4. S'agissant de l'existence d'un recul, la section de législation a déjà pu préciser qu'« il ne peut se déduire du fait que les restrictions reportées n'étaient pas encore applicables qu'il ne pourrait y avoir un recul du niveau de protection » ⁷.

³ Voir également l'article 22bis, alinéa 3, de la Constitution.

⁴ Avis 78.342/2-4 donné le 30 octobre 2025 sur un 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 ».

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2. Voir, dans le même sens, par exemple C.C., 25 septembre 2025, n° 126/2025, B.15.2.

⁶ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », Doc. parl., Chambre, 2024, n° 56-0244/002, pp. 3-8 ; l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx », Doc. parl., Chambre, 2024-2025, n° 56-0653/002, pp. 3-8 ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 ‘modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes’.

⁷ Avis 77.511/1 donné le 28 février 2025 sur une proposition devenue l'ordonnance du 21 mars 2025 ‘modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2026, l'accès de certains véhicules à la zone de basses émissions’.

Le caractère significatif du recul opéré semble pouvoir se déduire de la circonstance que l'augmentation de la norme de subventionnement aurait été justifiée par le constat de l'insuffisance de la norme précédente. Dans son avis du 19 novembre 2025, le Conseil d'administration de l'ONE relève en effet ce qui suit :

« Le financement de la norme de 1,5 ETP/7 places en personnel d'accueil des enfants résulte du constat que le subventionnement des crèches à concurrence de 1 ETP pour 7 places ne couvrirait qu'une partie du personnel nécessaire au respect de la norme minimale d'encadrement dès lors que l'une des conditions du droit au subsidie impose une ouverture de minimum 10h par jour/5jour par semaine/220 jours par an (avec une moyenne d'ouverture sectorielle de 11h20 au moment de l'établissement de la réforme) alors que le temps de travail est de 38h/semaine.

Le financement de 1ETP/7places ne couvre donc qu'une ouverture de 7h36 par jour laissant le financement nécessaire pour assurer les heures d'ouvertures réglementaires ou réelles à charge du pouvoir organisateur (pouvoir public ou ASBL). Ce delta est pour partie couvert par des aides à l'emploi (APE/ACS).

L'objectif de la mesure de 1,5/7 était donc non seulement d'aider financièrement les milieux d'accueil à respecter les normes minimales d'encadrement, condition sine qua non à un accueil de qualité, mais également :

- De couvrir le temps d'ouverture réel en faisant monter le volume d'ouverture obligatoire de 10h à 11h/11h30 afin de soutenir /renforcer l'accessibilité horaire pour les parents.
- De permettre de financer du temps de réunion effectif pour les équipes et ainsi d'améliorer les conditions de travail.
- En outre, de permettre la création de places d'urgence dans l'ensemble des crèches de niveau 2 ».

2.5. Il ressort des indications figurant au dossier que l'objectif poursuivi par le remplacement de la norme de subventionnement est d'ordre budgétaire, la Communauté française ne disposant pas des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la norme de subventionnement prévue à l'article 98 de l'arrêté du 2 mai 2019.

La Cour constitutionnelle reconnaît qu'« [e]n matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés »⁸. À cet égard, la section de législation a déjà pu observer qu'« il n'en demeure pas moins que des motifs budgétaires doivent être suffisamment étayés au moyen de données objectives permettant d'apprécier la justification raisonnable des mesures projetées et partant leur proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi »⁹ ¹⁰.

⁸ C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3 ; 6 février 2025, n° 19/2025, B.9.

⁹ *Note de bas de page 159 de l'avis cité* : Dans son arrêt n° 112/2023 du 20 juillet 2023, la Cour constitutionnelle expose ce qui suit : « B.11.2.5. En outre, il convient de constater que, compte tenu des effets de la mesure, à savoir un temps d'attente plus long pour obtenir une intervention, il ne ressort pas de données objectives que l'augmentation à dix ans de la condition de durée de résidence améliore fondamentalement et substantiellement la viabilité financière des budgets de soins ».

¹⁰ Avis 77.696/2-3-16-VR donné le 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la 'loi-programme' du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0909/001, pp. 291-427.

En l'espèce, ces données objectives ne ressortent pas à suffisance du dossier communiqué à la section de législation, de sorte qu'il n'est pas démontré que le recul significatif opéré, qui consiste en une abrogation de la norme de subventionnement et non en un report de son entrée en vigueur ¹¹, est proportionné au regard de l'objectif poursuivi.

2.6. Compte tenu de ce qui précède, l'auteur du projet veillera à étayer la mesure projetée de manière suffisante au moyen de données objectives permettant d'apprécier la justification raisonnable de celle-ci et partant sa proportionnalité par rapport à l'objectif poursuivi.

Article 5

La disposition examinée se présente formellement comme étant dérogatoire à l'article 88 de l'arrêté du 2 mai 2019. La note au Gouvernement évoque quant à elle une modification de cet article 88 qui ne figure pas dans le projet.

Interrogée à ce propos et invitée à préciser quels seraient les destinataires qui resteraient soumis à l'article 88 sans bénéficier de la dérogation en projet, la déléguée a exposé ce qui suit :

« Le texte de la note au gouvernement ainsi que le texte du projet d'arrêté de gouvernement ont été de nombreuses fois modifiés.

Il apparaît aujourd'hui que le paragraphe dans la note au gouvernement relatif à l'article 88 ne correspond plus trop au texte du projet d'arrêté. Il ne s'agit pas de modifier l'article 88 mais d'y déroger.

Actuellement, l'article 88 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant le régime d'autorisation et de subvention des crèches, des services d'accueil d'enfants et des (co)accueillant(e)s d'enfants indépendant(e)s du 2 mai 2019 prévoit 6 conditions pour avoir droit au subside d'accessibilité.

On prévoit ainsi à l'article 5 du projet que par dérogation à l'article 88, seules 3 conditions sur les 6 sont maintenant requises pour bénéficier du subside d'accessibilité, à savoir les conditions 1°, 3° et 5° ».

Ces explications ne permettent pas de comprendre pour quel motif l'article 88 fait l'objet d'une dérogation plutôt que d'une modification. Dans la mesure où la dérogation semble en réalité généralisée à l'ensemble des destinataires de l'article 88, la sécurité juridique commande de modifier l'article 88 plutôt que d'insérer une disposition dérogatoire à un autre endroit du dispositif.

Pour autant que de besoin, dans l'hypothèse où l'intention de l'auteur du projet serait en réalité de limiter le bénéfice de cette dérogation à certains destinataires, il conviendrait que le dispositif indique expressément quels sont les destinataires concernés. Dans ce cas, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier la différence de traitement qui en découlerait

¹¹ Comme cela avait été envisagé dans le cadre d'une version antérieure du projet.

au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Article 6

La phrase liminaire mentionnera l'intitulé de l'arrêté modifié ¹².

Il sera également fait mention de la modification que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 mai 2019 'fixant le régime transitoire des milieux d'accueil' a subie ¹³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

¹² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 112.

¹³ *Ibidem*, recommandations 113 et s.