



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.425/2
du 5 décembre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'modifiant l'arrêté du 21 décembre 2023 du
Gouvernement de la Communauté française portant exécution
du Code de la justice communautaire'

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 21 décembre 2023 Gouvernement de la Communauté française portant exécution du Code de la justice communautaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} décembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Michèle BELMESSIERI, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 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

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'avis 78.342/2-4 donné le 30 octobre 2025 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « 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 » contient l'observation générale suivante :

« 1. 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.

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' ¹.

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 ² ³.

¹ 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.

² 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'.

³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2025-2026, n° 185/1, p. 180.

2. Invitée à communiquer la justification raisonnable de l'absence d'indexation de la subvention unitaire visée à l'article VII.22 du Code de la justice communautaire, la déléguée a communiqué les éléments suivants :

« Pour reprendre la Cour Constitutionnelle, 'l'article 23 (de la Constitution) contient une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général' (Cour Constitutionnelle, n° 133/2015, 1^{er} octobre 2015, www.const-court.be).

La Cour Constitutionnelle a également admis à ce propos 'qu'en ce qui concerne la politique de subvention, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation' et que c'est 'au législateur décréteur qu'il revient d'apprécier si et à quelles conditions il entend, compte tenu des limites budgétaires contraignantes, subventionner certaines initiatives ou certains établissements au moyen des deniers publics' (Cour Constitutionnelle, n° 144/2025, 6 novembre 2024).

En l'occurrence, il est donc possible de porter atteinte de manière significative à cette obligation de standstill pour autant qu'elle se justifie par l'intérêt général.

En l'espèce, la Communauté française présente un déficit budgétaire énorme (plus de 1,5 milliard euros) lui imposant de prendre des mesures d'économie budgétaire dans les différentes matières personnalisables qui sont les siennes.

Il y va ainsi de l'intérêt général de préserver les ressources publiques qui sont actuellement très mises à mal si l'on veut permettre à la Communauté française de pouvoir continuer sur le long terme à remplir les missions qui lui ont été dévolues.

La Cour Constitutionnelle a admis que 'la pression de circonstances économiques ou budgétaires peuvent justifier qu'il y soit dérogé même sensiblement dès lors que la mesure s'avère proportionnelle au but légitime poursuivi' (Cour de cassation du 5 mars 2018, Chr.D.S., 2020, p. 121 et svtes : qui renvoie à 2 arrêts de la CC 1^{er} octobre 2015 n° 133/2015, B9.4 et CC 30 juin 2014 n° 95/2014, B55.7).

Il convient tout d'abord de rappeler que la situation budgétaire actuelle de la Communauté française interpelle, car elle remet en question la soutenabilité de ses finances publiques à moyen et long terme. Avec un déficit d'une ampleur telle que celui observé aujourd'hui, la dette de la Communauté française pourrait doubler en moins de dix ans, entraînant mécaniquement une augmentation structurelle des charges d'intérêt.

Assurer la soutenabilité des finances publiques ne constitue dès lors pas seulement un impératif de maîtrise de l'endettement : il s'agit également d'un enjeu stratégique majeur pour les entités publiques, dans la mesure où cette soutenabilité conditionne leur crédibilité financière, une entité perçue comme 'non soutenable' étant contrainte de supporter des coûts de financement plus élevés, aggravant encore sa situation en l'absence de mesures correctrices, sa capacité à investir dans l'avenir, puisque toute hausse des charges de la dette réduit d'autant les marges disponibles pour financer les missions essentielles telles que l'enseignement, l'aide à la jeunesse, et la culture, ainsi que pour assurer l'équité intergénérationnelle, une dette croissante sans trajectoire de stabilisation reportant *de facto* la charge financière sur les générations futures.

Pour revenir à une trajectoire soutenable, la Communauté française doit consentir un effort conséquent et appliquer une rigueur budgétaire stricte. Cette rigueur est d'autant plus indispensable que ses recettes sont rigides : elle ne dispose ni d'un pouvoir de prélèvement de l'impôt ni de marges importantes en termes de recettes propres. Parallèlement, ses principales dépenses sont elles aussi peu flexibles, car

constituées majoritairement de rémunérations. Dès lors, assurer la maîtrise budgétaire à long terme exige d'anticiper dès aujourd'hui les difficultés de financement auxquelles la Communauté française pourrait être confrontée demain.

Les mesures envisagées s'inscrivent dans une démarche de responsabilité budgétaire assumée. La Communauté française ne saurait poursuivre durablement ses missions sans garantir la soutenabilité de ses finances publiques. À cet égard, il serait illusoire et trompeur de prétendre que la situation actuelle pourrait être stabilisée sans effort collectif.

La réalité est que la Communauté française dispose d'environ 13,5 milliards d'euros de recettes, pour des dépenses qui atteignent 15 milliards. L'écart structurel entre ces deux montants met directement en péril la capacité de l'entité à assurer, à moyen terme, ses missions fondamentales. Le Gouvernement a donc pris la mesure de cette situation et a choisi d'assumer sa responsabilité politique en adoptant des décisions difficiles mais nécessaires. L'objectif poursuivi n'est pas de réduire arbitrairement la dépense publique, mais de préserver les fondements mêmes de l'action de la Communauté française : un enseignement obligatoire de qualité et inclusif, un enseignement supérieur accessible à tous, une politique de la petite enfance solide, un investissement soutenu dans les infrastructures scolaires, une culture vivante et un accompagnement renforcé de la jeunesse, en particulier la plus fragilisée.

Il s'agit de mesures ciblées et proportionnées qui visent à rétablir l'équilibre global sans remettre en cause l'existence des dispositifs essentiels. Ce redressement progressif, permettant de ramener le déficit à 1,2 milliard d'euros en 2029, constitue le gage de la pérennité des politiques publiques et de la crédibilité budgétaire de la Communauté française.

En d'autres termes, ces mesures ne traduisent pas un renoncement aux droits garantis par l'article 23 de la Constitution, mais au contraire la condition de leur maintien dans la durée. La soutenabilité financière de la Communauté française est le socle même de la protection effective des droits culturels, sociaux et économiques qu'elle garantit.

Refuser d'agir aujourd'hui reviendrait à compromettre demain la possibilité même de financer ces politiques. Ce choix, mû par le sens des responsabilités, répond à un impératif d'intérêt général supérieur : celui d'assurer la continuité, la stabilité et la crédibilité de l'action publique au bénéfice des générations futures.

Par ailleurs, il n'a pas été fait choix de supprimer cette subvention mais de geler l'indexation sur une année, ce qui représente une moyenne de 2 %, soit 452.000€ de la totalité de cette subvention qui s'élève à 22.800.000€ ».

Dans son avis 77.402/AG donné le 6 juin 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue d'instaurer un plafond de dépenses pour l'information, la propagande et la publicité », la section de législation a précisé la portée de l'exigence de proportionnalité :

« Selon la position constante de la section de législation, l'exigence de proportionnalité implique la réunion de trois conditions cumulatives, vérifiées en ordre subsidiaire 6. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi. Elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine

dite 'least restrictive alternative'). Enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou 'fair balance', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation »⁴.

À cet égard, la Commission Communautaire des Partenariats, dont l'avis est requis par l'article VII.50 du Code de la justice communautaire, a rendu, le 17 novembre 2025, un avis défavorable concernant le projet examiné :

« [La Commission] souhaite alerter le gouvernement sur l'impact délétère que ce message renvoie à un secteur particulièrement fragilisé et le risque que cette décision fait prendre aux justiciables concernés dont la majorité est en situation de grande vulnérabilité.

En effet, cette mesure qui prévoit la non-indexation des subventions du secteur des partenaires des maisons de justice intervient dans un contexte où il a été objectivé que les services d'aide aux justiciables sont déjà structurellement sous-financés. Le gel de l'indexation aggraverait encore les difficultés de recrutement et de maintien du personnel, alors même que les missions prises en charge par ce secteur exigent stabilité, expertise et continuité.

Dans le contexte de crise que connaissent la Justice, le logement et la santé mentale ajouté à une surpopulation carcérale au plus haut et à la nette augmentation des situations de violences intrafamiliales, affaiblir les conditions de travail des intervenants psychosociaux revient mécaniquement à fragiliser l'ensemble du suivi des justiciables et, in fine, la qualité du service public rendu.

Par ailleurs, le maillage de terrain que ce secteur assure est co-constitutif d'une démocratie. Il participe à la confiance du citoyen en l'état de droit parce qu'il assure l'accompagnement effectif et de proximité des justiciables, la prévention des risques, et la bonne articulation entre les différents acteurs judiciaires et sociaux.

Pour ces raisons, la Commission Communautaire des Partenariats ne peut soutenir un arrêté qui, en pratique, compromettrait davantage un secteur essentiel et déjà en tension, au détriment des justiciables et du fonctionnement du système para judiciaire ».

3. En l'espèce, les considérations de la déléguée relatives à la situation budgétaire de la Communauté française paraissent de nature à justifier la réduction du niveau de protection offert en matière d'aide sociale, médicale et/ou juridique au sens de l'article 23 de la Constitution que l'arrêté produit, à supposer que ce recul soit significatif⁵.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0098/002, pp. 3-18.

⁵ Voir en ce sens C.C., 30 novembre 2017, n° 135/2017, B.19 à B.27.3, et spécialement : « les pensions concernées étant financées par des fonds publics, la charge qui pèse sur l'État doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité d'assainir les finances publiques l'exige ou lorsque le déficit de la sécurité sociale l'impose » (B.19). Voir également J. SPREUTELS et E. PEREMANS, « Le budget de l'État dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Belgique » in *Semper perseverans - Liber amicorum André Alen*, Bruxelles, Intersentia, 2020, pp. 520-525 ; X. MINY et Chr. BEHRENDT, « La Cour constitutionnelle belge face aux enjeux budgétaires », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2018/1, pp. 19-24.

Toutefois, il ne ressort pas de ces considérations que l'auteur du projet aurait tenu compte des préoccupations du secteur, notamment celles qui ont été exprimées par la Commission Communautaire des Partenariats dans son avis du 17 novembre 2025. La mesure devrait aussi être articulée avec le prescrit de l'article VII.40, alinéa 3, du Code de la justice communautaire, selon lequel la subvention unitaire fixée par le Gouvernement « couvre les frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement liés à l'exécution de la mission définie au titre 4 et au respect des obligations visées au titre 5, chapitre 3 ». Il appartient dès lors à l'auteur du projet de s'assurer que la subvention unitaire de 2026, si elle n'est pas indexée, respecte cette disposition décrétole.

L'auteur du projet gagnerait donc à mieux expliquer, dans un rapport au Gouvernement, la manière dont il entend respecter l'article VII.40, alinéa 3, et tenir compte de l'avis négatif de la Commission Communautaire des Partenariats, non seulement pour donner un effet utile à la disposition qui impose de recueillir cet avis, mais aussi pour justifier la proportionnalité de la mesure dans l'hypothèse où le recul opéré par l'arrêté en projet serait significatif.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne constitue pas le fondement légal du projet.

Comme l'a indiqué la déléguée, le fondement légal doit être trouvé à l'article VII.40 du Code de la justice communautaire.

L'alinéa 1^{er} sera omis et l'alinéa 2 complété.

2. Selon la note au Gouvernement, l'accord du Ministre du Budget sera rendu en séance. L'auteur du projet veillera à la complète exécution de cette formalité fondamentale et mentionnera son exécution au préambule.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

3. La déléguée a communiqué les documents relatifs à la concertation intra-francophone. Cette formalité est dès lors correctement accomplie.

Elle sera mentionnée au préambule.

DISPOSITIFArticle 1^{er}

Le projet déroge à l'article VII.22, alinéa 2, de l'arrêté du 21 décembre 2023 'portant exécution du Code de la justice communautaire'. Toutefois, contrairement à ce qu'indique l'intitulé du projet, l'article 1^{er} ne modifie pas l'arrêté du 21 décembre 2023 et omet d'ailleurs d'y faire référence.

Il convient donc d'ajouter un alinéa à l'article VII.22 de l'arrêté du 21 décembre 2023 mentionnant que la subvention unitaire n'est pas indexée pour l'année 2026.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX