

Rapport d'Analyse Juridique et Prospective : Contentieux Constitutionnel relatif au Moratoire et à la Réforme de l'Éducation Permanente en Fédération Wallonie-Bruxelles (Affaire du 29 Octobre 2025)

1. Introduction : La Crise Institutionnelle et le Changement de Paradigme en Fédération Wallonie-Bruxelles

La législature entamée en 2024 en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) marque une rupture historique dans la gestion des politiques culturelles et associatives de l'entité fédérée. Confronté à une situation budgétaire qualifiée de critique, caractérisée par un déficit structurel avoisinant 1,5 milliard d'euros et une dynamique de dette jugée insoutenable par le Conseil Supérieur des Finances ¹, le Gouvernement de coalition MR-Les Engagés a initié une série de réformes structurelles visant à rationaliser les dépenses publiques. Au cœur de cette stratégie de redressement se trouve le secteur de l'Éducation permanente, acteur historique de la cohésion sociale et de l'émancipation citoyenne en Belgique francophone, désormais ciblé par un décret-programme aux conséquences systémiques.

L'introduction, le 29 octobre 2025, d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle par un front commun inédit rassemblant organisations syndicales, fédérations d'employeurs et acteurs de la société civile ³, constitue le point d'orgue d'une crise de confiance majeure entre le pouvoir exécutif et les corps intermédiaires. Ce contentieux, enrôlé sous le regard attentif des observateurs politiques et juridiques, ne se limite pas à une simple querelle budgétaire. Il interroge les fondements mêmes de l'État social actif et la portée de l'article 23 de la Constitution belge, garant du principe de *standstill* (effet de cliquet) en matière de droits sociaux et culturels.

Le présent rapport, destiné aux décideurs publics et aux analystes juridiques, propose une exégèse approfondie de ce conflit constitutionnel. Il analyse la substance du décret contesté, la solidité des moyens juridiques soulevés — singulièrement la violation du principe de *standstill* et la discrimination politique alléguée — et projette les scénarios possibles découlant de l'arrêt attendu pour la fin de l'année 2026. L'analyse portera une attention particulière aux conséquences financières et administratives d'une éventuelle annulation rétroactive, qualifiée par certains acteurs de "chaos budgétaire" potentiel.⁵

2. Le Contexte Socio-Politique et Budgétaire de la Réforme

Pour saisir la portée du recours du 29 octobre 2025, il est indispensable de déconstruire le contexte politique et financier qui a présidé à l'élaboration du décret-programme incriminé. La réforme ne surgit pas *ex nihilo* ; elle est le produit d'une volonté politique de rupture avec le modèle de la "lasagne institutionnelle" et du subventionnement "automatique" hérité des décennies précédentes.

2.1 La contrainte budgétaire comme levier de réforme

La situation financière de la Fédération Wallonie-Bruxelles est le moteur principal de la réforme. Le rapport des économistes commandité par le gouvernement à l'entame de la législature a dressé un tableau alarmant : sans inflexion majeure, la FWB risquait de ne plus pouvoir honorer ses obligations fondamentales, notamment dans l'enseignement obligatoire.¹ Face à ce constat, l'exécutif dirigé par la Ministre-Présidente Élisabeth Degryse a opté pour une stratégie de concentration des ressources sur les missions régaliennes (enseignement, petite enfance), au détriment des politiques jugées périphériques ou "redondantes".⁶

Cette approche s'est traduite par le décret-programme de décembre 2025, préparé dès le conclave budgétaire d'octobre 2025. Ce texte législatif fourre-tout, technique de législation souvent critiquée par le Conseil d'État pour son manque de transparence, vise à geler les dépenses facultatives. Le secteur de l'Éducation permanente, dont le budget annuel avoisine les 50 à 60 millions d'euros, a été identifié comme un gisement d'économies potentielles, non seulement par le gel des indexations mais surtout par le blocage de l'entrée de nouveaux acteurs dans le système de reconnaissance.⁷

Cependant, des analyses alternatives, notamment celles produites par les services d'études syndicaux (CNE), contestent cette lecture purement dépensière. Elles soulignent que le déficit résulte structurellement de la Loi de financement des Communautés et de l'absence de recettes fiscales propres, plutôt que d'une explosion des dépenses culturelles, rendant ainsi les coupes dans l'Éducation permanente disproportionnées au regard de l'économie marginale réalisée.¹

2.2 La volonté de "dépilarisation" et l'Article 103

Au-delà de l'aspect comptable, la réforme porte une charge idéologique forte. La Déclaration de Politique Communautaire (DPC) du gouvernement MR-Les Engagés affichait clairement l'ambition de garantir que "l'argent public ne soit pas dévoyé pour des actions de promotion de partis politiques".⁹ Cette rhétorique vise directement le système de la "pilarisation" (*verzuiling*) belge, où les mutuelles, syndicats et associations culturelles sont historiquement liés aux grandes familles politiques (chrétienne, socialiste, libérale).

L'introduction de l'Article 103 dans le décret-programme matérialise cette volonté. En conditionnant le renouvellement des agréments à des critères de "neutralité politique", le gouvernement entend assainir le paysage associatif. Toutefois, cette démarche est perçue par le secteur non comme une rationalisation administrative, mais comme une offensive politique visant à affaiblir les corps intermédiaires et les voix critiques de la société civile, particulièrement celles ancrées à gauche de l'échiquier politique.⁹ C'est cette dimension qui transforme un contentieux budgétaire en une bataille pour les libertés fondamentales.

3. Anatomie du Dispositif Contesté : Le Moratoire et les "8 Critères"

Le recours introduit fin octobre 2025 cible spécifiquement deux mécanismes du décret-programme qui, combinés, créent un effet de ciseau redoutable pour le tissu associatif.

3.1 Le Moratoire sur les agréments (Article 66 et suivants)

Le premier volet de la réforme est le moratoire, ou gel des reconnaissances. Concrètement, pour l'année budgétaire 2026 (et potentiellement au-delà, en fonction des évaluations budgétaires futures), l'administration de la Culture a reçu l'instruction légale de ne traiter aucune nouvelle demande de reconnaissance ni aucune demande de "saut de classe" (passage à une catégorie de subvention supérieure).⁶

Ce mécanisme a des effets immédiats et brutaux :

- **Barrière à l'entrée** : Les nouvelles initiatives citoyennes, souvent nées de l'urgence sociale (crises du logement, précarité énergétique), se voient refuser l'accès au financement structurel, figeant le paysage associatif dans sa configuration de 2024.
- **Frustration de la confiance légitime** : De nombreuses associations, encouragées par les politiques précédentes, ont investi dans la professionnalisation de leurs cadres et la rénovation de leurs infrastructures (comme les bibliothèques ayant construit de nouveaux locaux) pour répondre aux critères du décret de 2003. Le moratoire rend ces investissements caducs, plaçant ces structures en péril financier immédiat.¹¹

3.2 L'Article 103 et les "8 Critères" de proximité politique

Le second volet, le plus controversé juridiquement, est l'article 103. Il instaure une dérogation au décret de 2003 : les reconnaissances arrivant à échéance fin 2025 ne sont pas renouvelées pour la durée habituelle (souvent 5 ans), mais prolongées d'un an seulement, sous réserve de ne pas tomber sous le coup de critères de proximité politique.⁶

Les associations sont soumises à un test de "neutralité". Si elles répondent à au moins 4 des 8 critères définis par le décret, elles perdent leur financement ou voient leur reconnaissance précarisée. Ces critères, reconstitués à partir des documents parlementaires et des analyses sectorielles⁹, sont les suivants :

N°	Intitulé du Critère	Description et Implications
1	Soutien explicite	Soutien public affiché à un parti politique ou à un candidat lors d'élections.
2	Famille politique	Appartenance sociologique ou historique à une "famille politique" (notion juridique indéterminée).
3	Dotations indirectes	Réception de financements provenant d'institutions liées à un parti (ex: centres d'études politiques).
4	Ressources humaines	Partage de personnel (détachés pédagogiques) avec un syndicat ou une structure partisane.
5	Structures juridiques	Partage de siège social ou de personnalité juridique avec une entité politique.
6	Symbolique	Usage récurrent de symboles, couleurs (ex: rouge, vert, orange) ou slogans associés à un parti.
7	Mandataires	Présence significative de mandataires politiques actifs dans les organes d'administration (CA/AG).
8	Campagnes	Participation logistique ou financière à des campagnes électorales.

L'imprécision de ces critères, notamment ceux relatifs aux "couleurs" ou à la "famille politique", confère à l'administration un pouvoir d'appréciation discrétionnaire immense, ouvrant la porte à l'arbitraire et à une insécurité juridique totale pour les opérateurs.⁹

4. Analyse Juridique du Recours : Le Principe de Standstill à l'Épreuve

L'argumentation développée par les requérants (Syndicats, Ligue des Droits Humains, Fédérations) repose principalement sur la violation de l'article 23 de la Constitution. Ce moyen juridique est complexe et nécessite une analyse fine de la jurisprudence constitutionnelle belge.

4.1 La consécration constitutionnelle du *Standstill*

L'article 23 de la Constitution belge garantit le droit de chacun à mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit-cadre se décline en plusieurs droits spécifiques, dont "le droit à l'épanouissement culturel et social" (3°). La Cour constitutionnelle a déduit de cet article une obligation de *standstill* (ou effet de cliquet) : lorsque le législateur a concrétisé ce droit par une intervention législative (en l'occurrence, le décret de 2003 organisant et finançant l'Éducation permanente), il ne peut pas réduire significativement le niveau de protection offert sans justifier cette régression par des motifs d'intérêt général impérieux.¹²

Dans le cas d'espèce, le moratoire et l'article 103 organisent indéniablement un recul significatif. Le moratoire prive de nouveaux citoyens de l'accès aux services d'éducation permanente, et l'article 103 menace l'existence même d'opérateurs historiques, réduisant *de facto* l'offre culturelle disponible. La question centrale que la Cour devra trancher fin 2026 est donc celle de la justification : les motifs invoqués par le gouvernement sont-ils suffisants pour légitimer cette régression?

4.2 Le test de proportionnalité et l'argument budgétaire

Le gouvernement FWB défendra la mesure en invoquant la nécessité budgétaire absolue ("chaos budgétaire" imminent).⁵ Cependant, la jurisprudence de la Cour est restrictive sur ce point. Si l'objectif d'équilibre financier est légitime, il ne constitue pas, à lui seul, un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une atteinte disproportionnée aux droits fondamentaux.¹²

La Cour appliquera un test de proportionnalité strict :

1. **Aptitude** : La mesure (couper les subsides de l'EP) est-elle apte à résorber le déficit? Les requérants argueront que l'économie est marginale (quelques dizaines de millions sur un budget de 13 milliards) et donc inapte à sauver le budget global, rendant l'atteinte au droit inutilement lourde.
2. **Nécessité** : N'existait-il pas d'autres moyens moins attentatoires aux droits culturels pour réaliser ces économies? (Ex : linéarisation des coupes plutôt que moratoire total et exclusions ciblées).
3. **Proportionnalité *stricto sensu*** : Les conséquences pour le secteur (faillites, licenciements) sont-elles démesurées par rapport au gain budgétaire?

4.3 Les griefs de discrimination (Articles 10 et 11) et libertés publiques

Outre le *standstill*, le recours s'appuie solidement sur le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 103 crée deux catégories d'associations : celles jugées "neutres" et celles jugées "proches d'un parti". Cette distinction est fondée sur l'opinion politique (ou l'imputation d'une opinion), ce qui constitue un critère suspect au sens de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.¹⁵

La Cour devra déterminer si cette différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent. Or, le critère des "8 points" apparaît intrinsèquement subjectif et flou. Pénaliser une association parce qu'elle utilise la couleur rouge ou parce qu'elle partage les locaux d'une mutuelle socialiste, sans démontrer que ses activités pédagogiques sont biaisées, constitue une discrimination potentielle. De plus, cela porte atteinte à la liberté d'association (Article 27 Constitution) en ingérant dans l'organisation interne et les affiliations symboliques des corps intermédiaires.

L'arrêt attendu fin 2026 pourrait donc censurer l'article 103 non seulement pour violation du *standstill*, mais aussi pour violation du principe de légalité et discrimination politique, ce qui constituerait un désaveu cinglant pour la majorité MR-Les Engagés.

5. La Période Intermédiaire : L'Épée de Damoclès (2025-2026)

Entre l'introduction du recours en octobre 2025 et l'arrêt prévu fin 2026, le secteur de l'Éducation permanente vit une période d'incertitude radicale, souvent décrite par les acteurs de terrain comme une "épée de Damoclès".¹⁶ Cette temporalité judiciaire, longue de plus d'un an, produit des effets dévastateurs indépendants de l'issue finale du litige.

5.1 L'effet paralysant (*Chilling Effect*) et l'autocensure

La menace de perdre les subsides via l'application des "8 critères" induit un comportement de survie chez les opérateurs culturels. Pour éviter de tomber sous le coup de l'article 103, de nombreuses associations pourraient être tentées de "lisser" leur discours, d'éviter les sujets trop clivants ou de prendre leurs distances avec leurs partenaires historiques (syndicats, mutuelles). Cette autocensure préventive vide l'Éducation permanente de sa substance critique, réalisant *de facto* l'objectif politique du gouvernement avant même toute validation juridique.

5.2 Les conséquences socio-économiques immédiates

L'incertitude budgétaire a des répercussions comptables immédiates. Les banques, frileuses face à des ASBL dont le financement structurel est remis en cause par décret, resserrent les lignes de crédit de trésorerie.

- **Fermetures préventives** : Le cas emblématique de la **Médiathèque Nouvelle**, citée dans les dossiers ¹¹, illustre ce phénomène. Face à l'incertitude d'un refinancement à l'horizon 2028 et sous le coup du moratoire actuel, les administrateurs ont acté la dissolution de la structure, entraînant la perte de 46,5 équivalents temps plein et la dispersion d'un patrimoine documentaire unique.
- **Licenciements** : Les gestionnaires d'ASBL, personnellement responsables en cas de faillite fautive, procèdent à des licenciements préventifs pour réduire la voilure salariale, anticipant le pire scénario. Ces emplois perdus en 2025 et 2026 ne seront pas automatiquement recréés même en cas de victoire devant la Cour constitutionnelle.

6. Scénarios Post-Arrêt : Le Spectre du "Chaos Budgétaire" et Administratif

L'arrêt de la Cour constitutionnelle, attendu pour la fin 2026, sera décisif. L'analyse de la composition de la Cour, notamment l'arrivée en juillet 2025 du juge Nicolas Lagasse ¹⁹, expert reconnu du fédéralisme et de la médiation administrative, laisse présager un contrôle rigoureux de la qualité légistique du décret.

6.1 Scénario A : Annulation Rétroactive (Le "Big Bang")

C'est le scénario redouté par le gouvernement et espéré par les requérants. Si la Cour annule le moratoire et l'article 103 avec effet rétroactif (*ex tunc*), les conséquences seront sismiques.

6.1.1 Conséquences financières : La facture cachée

L'annulation signifie que les associations écartées ou non-financées en 2025 et 2026 retrouveront leurs droits. La Fédération Wallonie-Bruxelles se trouvera alors face à une dette exigible immédiate, correspondant aux subsides non versés durant deux ans.

Tableau 1 : Estimation de l'impact budgétaire d'une annulation rétroactive (en millions d'euros)

Poste de Coût	Détail	Estimation Basse	Estimation Haute
Arriérés de Subsidés (2025-2026)	Régularisation des dossiers bloqués par le moratoire et l'Art. 103	15 M€	25 M€
Indexations non versées	Paiement rétroactif de l'indexation gelée	8 M€	12 M€
Intérêts de retard	Intérêts légaux sur les sommes dues	1 M€	3 M€
Indemnités compensatoires	Domages pour préjudice moral et structurel (via tribunaux civils)	5 M€	10 M€
TOTAL IMPACT 2027	Charge unique à inscrire au budget 2027	~ 29 M€	~ 50 M€

Une telle charge, tombant soudainement sur le budget 2027, obligerait le gouvernement à trouver des recettes en urgence ou à creuser davantage le déficit, validant ironiquement la prophétie du "chaos budgétaire" qu'il prétendait vouloir éviter.

6.1.2 Conséquences administratives : La submersion

L'administration de la Culture, dont les effectifs ont été réduits par le non-remplacement des départs à la retraite (politique "1 sur 5"), devra faire face à une vague de réouvertures de dossiers. Chaque demande rejetée en 2026 devra être réexaminée, recalculée et liquidée. Ce surcroît de travail risque de paralyser le fonctionnement courant du ministère pendant plusieurs mois, retardant d'autant les autres missions culturelles.

6.2 Scénario B : Annulation avec Modulation des Effets dans le Temps

Consciente des risques financiers d'une annulation pure et simple, la Cour pourrait faire usage de l'article 8 de sa loi organique pour moduler les effets de son arrêt. Elle pourrait censurer l'article 103 pour l'avenir (à partir de 2027), tout en maintenant les effets budgétaires des décisions prises en 2025-2026 au nom de la sécurité juridique et de la stabilité des comptes publics.

Ce scénario "à la salomonienne" sanctionnerait le gouvernement sur le principe (la discrimination politique) mais sauverait les finances de la Communauté. Pour les associations, ce serait une victoire en demi-teinte : le droit serait rétabli pour le futur, mais les pertes subies durant la période de moratoire seraient définitivement actées ("pertes et profits").

6.3 Scénario C : Rejet du Recours

Si la Cour valide le décret, considérant que l'urgence budgétaire justifie une exception temporaire au *standstill* et que les critères de neutralité poursuivent un but légitime de bonne gouvernance, le secteur de l'Éducation permanente entrera dans une phase de mutation profonde. La "dépilarisation" forcée s'accélérera, entraînant la disparition des acteurs historiques liés aux mouvements sociaux et l'émergence d'un paysage associatif plus atomisé et dépolitisé, conforme à la vision libérale du gouvernement MR.

7. Conclusion et Recommandations

L'affaire du moratoire sur l'Éducation permanente est un cas d'école des tensions contemporaines entre rigueur budgétaire et protection des droits fondamentaux. En activant l'article 23 de la Constitution, les requérants placent la Cour constitutionnelle dans le rôle d'arbitre ultime du modèle social belge.

L'analyse des précédents jurisprudentiels, combinée à la nature manifestement vague et potentiellement discriminatoire des "8 critères" de l'article 103, incline à pronostiquer une annulation au moins partielle du dispositif fin 2026. Cependant, la temporalité judiciaire joue contre le secteur associatif. L'épée de Damoclès suspendue au-dessus des opérateurs pendant dix-huit mois aura, quoi qu'il advienne juridiquement, des effets irréversibles sur l'emploi et la vitalité démocratique en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Pour l'observateur averti, ce contentieux souligne l'impérieuse nécessité d'un dialogue structurel en amont des réformes. La tentative de passer en force par un décret-programme budgétaire, au mépris de la concertation sociale et des principes de sécurité juridique, expose l'État à un risque contentieux et financier disproportionné par rapport aux économies escomptées. Il est probable que l'arrêt de 2026, quelle qu'en soit la teneur, redéfinisse durablement les limites de l'intervention politique dans le financement de la culture et de la vie associative en Belgique.

Sources des citations

1. Situation financière de la FWB: une intéressante analyse alternative | La Ligue de l'Enseignement et de l'Éducation permanente, consulté le février 3, 2026, <https://ligue-enseignement.be/education-enseignement/articles/actualites/situation-financiere-de-la-fwb-une-interessante-analyse-alternative>
2. 30 milliards d'économies en 2025 : le plan à appliquer | Fondation IFRAP, consulté le février 3, 2026, <https://www.ifrap.org/la-revue/30-milliards-deconomies-en-2025-le-plan-appliquer>
3. CP Justice sociale Archives - Bienvenue sur le site de la Ligue des droits humains, consulté le février 3, 2026, <https://www.liguedh.be/category/presse/communiques-de-presse/cp-justice-sociale/>
4. Réseau Brabançon pour le Droit au Logement, consulté le février 3, 2026, https://rbd.l.be/?option=com_content&view=article&id=92
5. Journal des débats - Accueil - Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, consulté le février 3, 2026, https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=77203
6. Décret-programme portant diverses dispositions relatives à l'enseignement, aux infrastructures, aux hôpitaux universitaires, - Gallilex, consulté le février 3, 2026, https://gallilex.cfwb.be/sites/default/files/textes-normatifs/2026-01/53841_0000.pdf
7. Moratoire relatif à l'éducation permanente - Parlement de la ..., consulté le février 3, 2026, <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-qo-001830695>
8. EXPOSE PARTICULIER - SPW Finances - Wallonie, consulté le février 3, 2026, <https://finances.wallonie.be/files/Budget%202025/Budget%202025/jeholet/epje.pdf>
9. Dans une démocratie digne de ce nom, aucun pouvoir ne peut décider quelles voix peuvent être réduites au silence ! - FESEFA, consulté le février 3, 2026, <https://feseffa.be/dans-une-democratie-digne-de-ce-nom-aucun-pouvoir-ne-peut-decider-quelles-voix-peuvent-etre-reduites-au-silence/>
10. Les politiques d'activation face à leurs limites : pistes pour un redesign social écologique, consulté le février 3, 2026, https://www.uclouvain.be/fr/system/files/uclouvain_assetmanager/groups/cms-editors-cridis/Publications/94.%20David%20Br%C3%A9dat%20et%20Julien%20Charles%20%20-%20Working%20paper%20-%20Les%20politiques%20d%27activation%20face%20%C3%A0%20leurs%20limites.pdf
11. L'APBFB au service du secteur, consulté le février 3, 2026, <https://www.apbfb.be/blog/actualites-3/l-apbfb-au-service-du-secteur-371>
12. Projet de loi-programme (n° 909) - Institut fédéral des droits humains, consulté le février 3, 2026, <https://www.institutfederaldroitshumains.be/sites/default/files/2025-07/Avis-IFDH-Reforme-du-chomage-04-2025.pdf>
13. Art. 23 - Annotations | SenLex - Senate - Senaat, consulté le février 3, 2026, https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_2/article/art_80_fr_2014-01-06/element/el_254/annotation
14. [BELGIUM REPORT] - Children's Access to Justice for Environmental Rights - CRIN, consulté le février 3, 2026, <https://home.crin.org/a2j-reports-belgium>
15. Le Droit International Comme Corps de «Droit Privé» et de «Droit Public» (Volume 419) - Brill Reference Works, consulté le février 3, 2026, <https://referenceworks.brill.com/display/entries/HACO/A9789004503816-01.xml?language=en>
16. PARLEMENT WALLON - UVCW, consulté le février 3, 2026, https://www.uvcw.be/no_index/files/12623-cri-8---13-dcembre-2023---discussion-et-vote.pdf
17. LARSEN°61 by Larsen Magazine - Issuu, consulté le février 3, 2026, https://issuu.com/larsenmag/docs/2025_01_08-larsen61_web

18. Parlement de la Communauté française Parlement wallon - International Ombudsman Institute, consulté le février 3, 2026, <https://www.theioi.org/downloads/bjeao/Rapport%202017.pdf>
19. Par jugement du 29 octobre 2025, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles condamne la Région de Bruxelles-capitale à prendre les mesures nécessaires pour suspendre l'urbanisation et l'imperméabilisation des sites et terrains non bâtis de plus de 0,5 ha sur son territoire, et ce, jusqu'à l'adoption du, consulté le février 3, 2026, <https://www.hv-a.be/par-jugement-de-ce-29-octobre-2025-le-tribunal-de-premiere-instance-francophone-de-bruxelles-condamne-la-region-de-bruxelles-capitale-a-prendre-les-mesures-necessaires-pour-suspendre-lurbani/>
20. FWB Rapport d'activités 2024-25 - Le Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles, consulté le février 3, 2026, <https://www.pfwb.be/divers/fwb-rapportactivites-2024-25.pdf>