CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.691/2
du 28 mai 2025

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, à l'enseignement pour adultes et à la recherche scientifique et transposant partiellement la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne'

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Le 28 avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, à l'enseignement pour adultes et à la recherche scientifique et transposant partiellement la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 mai 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2025.

*

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La plateforme e-paysage constitue, selon l'article 106, § 1er, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' (ci-après : le « décret paysage »), une « source authentique de données » au sens de l'article 2, 1°, de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française du 23 mai 2013 'portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative'.

L'article 37 de l'avant-projet prévoit que les données relatives aux étudiants qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1er du décret du 16 juin 2006 'régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur' et celles relatives aux étudiants ayant introduit un recours auprès de la Commission d'examen des plaintes d'étudiants relatives à un refus d'inscription (ci-après : la « CEPERI ») ne seront plus traitées par la plateforme e-paysage.

L'article 42 de l'avant-projet vise à étendre le champ des données mises à disposition par la plateforme e-paysage aux commissaires et délégués du Gouvernement dans le cadre du contrôle qu'ils doivent mener.

L'article 43 de l'avant-projet entend quant à lui faire passer le délai maximal de conservation des données contenues ou mises à disposition au moyen de la plateforme e-paysage de 10 à 15 ans.

Dans l'avis 71.869/2/V, le Conseil d'État a observé ce qui suit :

> « L'article 7, § 2, alinéa 3, de l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française 'portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative' prévoit que
>
> '[t]out décret établissant une banque de données issues de sources authentiques est soumis au préalable, pour avis, à la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données'.
>
> Or, l'avant-projet tend à créer une banque de données issues de sources authentiques entrant dans le champ d'application de cette disposition. Selon les délégués

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

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

de la Ministre, la commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données n'a pas pu être consultée car celle-ci n'a jamais été instituée.

La circonstance que cette commission n'est pas opérationnelle ne peut constituer une dispense au non-accomplissement d'une formalité qui a été rendue obligatoire par décret [1].

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci » [2].

L'article 25, § 2, de l'accord de coopération du 23 mai 2013 énonce :

« § 2. La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données émet, soit d'initiative, soit sur demande des Gouvernements ou des Parlements des parties, des avis sur la protection de la vie privée dans le cadre du présent accord et de ses dispositions d'exécution.

La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données doit être consultée pour avis avant que soit prise une décision de désignation d'une source authentique ou d'une banque de données issues de sources authentiques prévue à l'article 7 du présent accord, ainsi que pour tout décret ou arrêté portant sur les matières visées par le présent accord.

La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données remet son avis dans un délai de soixante jours à dater du moment où la demande d'avis est complète ».

L'avant-projet apporte des modifications à la plateforme e-paysage, qualifiée de « source authentique » au sens de l'accord de coopération du 23 mai 2013.

Il porte donc « sur les matières visées » par ce dernier.

Il en résulte que l'accord de la Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données doit être recueilli conformément à l'article 25, § 2, alinéa 2, de l'accord.

Interrogé sur l'accomplissement de cette formalité, le délégué a expliqué :

« La Commission Wallonie-Bruxelles de contrôle des échanges de données n'a pas été consultée car celle-ci n'est, actuellement, pas constituée. Le Gouvernement de la Communauté française est dans l'impossibilité matériel[le] de requérir son avis ».

Comme l'a relevé la section de législation dans son avis 71.869/2/V, la circonstance que cette Commission n'est pas opérationnelle ne peut constituer une dispense au non-accomplissement de cette formalité.

[1] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Dans le même sens, l'avis 61.652/3 donné le 10 juillet 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juillet 2017 'portant procédure de subvention des infrastructures hospitalières' (http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/61652.pdf).

[2] Avis 71.869/2/V donné le 24 août 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 17 novembre 2022 'instituant la plateforme informatisée et centralisée d'échange de données « E-paysage » et modifiant divers décrets applicables à l'enseignement supérieur' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 441/001, pp. 81-97).

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1er

La seconde occurrence de la mention « 2022/2041 » de la directive sera omise.

La même observation vaut pour les articles 2, 3 et 76 de l'avant-projet.

Articles 4 et 5

1. Compte tenu de l'article 5, l'article 4 doit être omis puisque seule la version de l'article 76 de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977' en vigueur au sein de la Communauté française peut être modifiée par un décret de la Communauté française.

2. Selon le commentaire de ces deux articles, l'intention du législateur est de supprimer la référence à l'âge de 65 ans comme âge légal de la retraite dans la loi du 24 décembre 1976.

Il conviendrait à cette occasion de s'assurer que cette référence à l'âge de 65 ans n'est pas présente dans d'autres textes législatifs relatifs à l'enseignement supérieur, comme c'est notamment encore le cas à l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1986 'réglant la mise à la retraite des membres du personnel enseignant de l'enseignement universitaire et modifiant d'autres dispositions de la législation de l'enseignement' tel qu'en vigueur au sein de la Communauté française [3]. Le cas échéant, ces dispositions seront modifiées de la même manière que le prévoit l'article 5 de l'avant-projet.

Article 8

Comme l'a confirmé le délégué, l'article 76 du décret du 20 décembre 2001 'fixant les règles spécifiques à l'Enseignement supérieur artistique organisé en Écoles supérieures des Arts (organisation, financement, encadrement, statut des personnels, droits et

[3] À cet égard, il y a lieu de relever que la Communauté flamande a déjà modifié en ce sens l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1986 (voir l'article 2 du décret du 9 juillet 2021 'over het onderwijs XXXI'), après que la section de législation du Conseil d'État a distingué, dans ses avis 69.215/1 du 12 mai 2021 et 51.836/VR/1 du 9 octobre 2012, les dispositions relevant du régime des pensions, au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, c), de la Constitution, qui sont de compétence fédérale, des dispositions relatives au statut du personnel de l'enseignement, notamment la fixation de l'âge limite d'exercice des fonctions, qui relèvent des législateurs communautaires.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

devoirs des étudiants)' sera également revu pour tenir compte de la nouvelle fonction de « professeurs-assistants ».

Article 9

Les modifications projetées à l'article 78 du décret du 20 décembre 2001 ne sont pas pertinentes dès lors que cette disposition ne contient pas les mots « 2° Professeur » et les mots « 3° Directeur adjoint ».

La disposition sera, de l'accord du délégué, revue en conséquence.

Articles 16 et 17

Les articles 2 et 6 du décret de la Communauté française du 16 juin 2006 imposent respectivement aux universités et aux hautes écoles de la Communauté française de limiter le nombre d'étudiants qui s'inscrivent dans un des cursus visés à l'article 3 ou à l'article 7 sans avoir été inscrits dans le même cursus auprès d'une université ou d'une haute école de la Communauté française au cours d'une année académique précédente.

Les articles 1er, 4, 5, 8, 9 et 10 du même décret contiennent les règles concernant les conditions et la procédure relatives à cette limitation.

Dans son arrêt n° 89/2011 du 31 mai 2011, la Cour constitutionnelle a jugé, au sujet de l'article 8 du décret du 16 juin 2006, qui établit un contingentement d'étudiants pour certains cursus, ce qui suit :

> « En ce qu'il s'applique aux cursus visés par l'article 7, 1°, 2°, 3°, 4°, 6° et 7°, du décret du 16 juin 2006, l'article 8 de ce décret viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 18, premier alinéa, et 21, paragraphe 1, du TFUE ».

Il résulte de cet arrêt que le contingentement imposé par l'article 8 ne pouvait donc plus s'appliquer qu'au cursus visé à l'article 7, 5°.

Par un décret du 4 juillet 2013 'intégrant les cursus menant au grade de bachelier en logopédie et en audiologie dans le dispositif mis en place par le décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur', le législateur a réintégré les cursus visés à l'article 7, 3° et 6°, dans le champ d'application de l'article 8.

En l'état actuel, l'article 8 du décret du 16 juin 2006 ne s'applique donc pas à l'ensemble des cursus visés à l'article 7, mais uniquement à ceux visés à l'article 7, 3°, 5° et 6°.

La question se pose donc de savoir ce qui explique que l'article 9 en projet (article 17 de l'avant-projet), qui se rapporte à la manière suivant laquelle les étudiants qui ne sont pas considérés comme résidents doivent introduire leur demande d'inscription pour les

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

cursus contingentés, se réfère toujours à l'ensemble des cursus visés à l'article 7 et non uniquement aux cursus visés à l'article 7, 3°, 5° et 6°.

Sur cet aspect, le délégué a expliqué :

« L'article sera adapté de manière à se référer à l'article 7, 3°, 5° et 6° ».

L'auteur de l'avant-projet vérifiera par ailleurs si les références à l'article 7 contenues à l'article 5 en projet (article 16 de l'avant-projet) et à l'article 34 de l'avant-projet ne devraient pas subir le même sort. Il en va de même, de manière plus générale, pour les autres dispositions du décret du 16 juin 2006 comportant de telles références.

Article 18

Compte tenu de l'observation formulée sous les articles 54 et 56, par souci de bonne compréhension des annexes, il y a lieu d'insérer à l'article 18 de l'avant-projet les abréviations correspondant aux nouvelles dénominations des établissements concernés.

Articles 20 à 24

Les articles 20 à 24 apportent des modifications aux dispositions relatives à la composition et aux missions de l'ARES.

La question se pose de savoir s'ils doivent ou non être adoptés à la majorité spéciale, et ce, dans la mesure où les dispositions du décret paysage qu'ils modifient ou remplacent figurent dans le titre II de ce décret au sujet duquel l'article 17 du même décret énonce :

> « Par application de l'article 24, § 2, de la Constitution, les dispositions du présent titre [II, à savoir les articles 17 à 65] sont réglées par décret spécial » [4].

La réponse à cette question est négative : comme l'article 24, § 2, de la Constitution n'exige un décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés que pour l'hypothèse dans laquelle une communauté, en tant que pouvoir organisateur, délègue des compétences à un organe autonome [5], il y a lieu de constater que ce cas de figure n'est pas rencontré en l'espèce puisque l'ARES n'est pas un organe autonome auquel la Communauté française, en sa qualité de pouvoir organisateur de l'enseignement communautaire, délèguerait des compétences par l'effet des articles examinés.

[4] L'article 17 fait suite à l'avis 53.475/2 donné le 26 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret paysage dans lequel la section de législation avait estimé que les dispositions relatives à l'ARES devaient être adoptées à la majorité spéciale conformément à l'article 24, § 2, de la Constitution, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 537/1, pp. 196-238.

[5] Sur la portée de l'article 24, § 2, de la Constitution, voir notamment C.C., 15 mars 2011, n° 40/2011, B.10.1 et s.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Dans ce contexte et au regard des normes supérieures, l'article 17 du décret paysage doit s'interpréter comme énonçant de manière surabondante ce qui se déduit déjà de l'article 24, § 2, de la Constitution sans pouvoir aller au-delà et donc sans pouvoir être analysé comme une norme autonome qui, par elle-même, pourrait imposer qu'une majorité spéciale pour l'adoption d'un décret soit requise en dehors des cas expressément prévus par la Constitution et les lois spéciales de réformes institutionnelles [6].

Article 20

Il sera précisé que la modification en projet est apportée à l'article 21, alinéa 1er, 4°.

Article 21

Le mot « six » sera à chaque fois remplacé par le mot « cinq » [7].

Article 22

Les mots « Les Rectrices » seront remplacés par les mots « les Rectrices ».

La même observation vaut pour l'article 23.

Article 23

Cet article sera placé après l'actuel article 27 de l'avant-projet afin de respecter l'ordre des articles modifiés.

Article 26

Comme l'a expliqué le délégué, une audition sera également prévue dans le cadre de la procédure de retrait de la reconnaissance.

L'article 51/1, § 4, alinéa 2, 3°, en projet sera, de l'accord du délégué, précisé en conséquence.

[6] C'est dans cette optique que, depuis de nombreuses années, et à l'exception d'un avis 72.690/4 qui a encore rappelé l'ancienne légisprudence résultant de l'avis 53.475/2, la section de législation ne fait plus observer que les modifications décrétales qui touchent à la composition de l'ARES ou à des missions qui lui seraient confiées en dehors du cadre de l'article 124, § 2, de la Constitution seraient soumises à une exigence de majorité spéciale.

[7] Conformément aux articles 13 et 17 du décret de la Communauté française du 14 décembre 2022 'organisant la fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis – Bruxelles'.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Article 27

L'article 51/2, § 1er, en projet énonce :

> « La reconnaissance par le Gouvernement d'un organe de concertation des Rectrices et Recteurs des Universités permet à celui-ci de participer à la concertation avec le Gouvernement sur tout projet de décret ou arrêté réglementaire relatif aux études dans l'enseignement supérieur ou à la recherche scientifique pour autant que les Universités y soient visées ».

L'intention exprimée par l'auteur de l'avant-projet dans le commentaire de l'article est cependant légèrement différente :

> « Ces articles visent à reconnaitre un organe de concertation des Recteurs des Universités. Cette reconnaissance permet à l'organe qui répond aux critères de participer de manière formelle à la concertation sur les projets de décret et d'arrêté réglementaire relatif à l'organisation des études dans l'enseignement supérieur ou à la recherche scientifique pour autant qu'ils aient une incidence directe sur l'action des Universités, c'est-à-dire qu'ils ont une incidence sur les études universitaires et la recherche scientifique en université. Cette reconnaissance répond, par ailleurs, à l'avis 2022-11 du Conseil d'administration de l'ARES ».

L'articulation entre le dispositif et le commentaire de l'article sera revue en manière telle que l'objet de la concertation, qui constitue une nouvelle formalité obligatoire, soit clairement circonscrit.

Si la formulation du dispositif devait être maintenue, l'attention est attirée sur le fait que les mots « relatif aux études » reçoivent une interprétation plus large que les termes « organisation des études ».

De plus, les mots « pour autant que les Universités y soient visées » sont sujets à interprétation en ce qu'ils laissent entendre que les universités doivent expressément être visées par le dispositif en projet pour que la formalité de concertation devienne obligatoire.

Le dispositif et son commentaire seront revus à la lumière de ce qui précède.

Article 28

Il sera précisé que la modification est apportée à l'alinéa 2 (et non 3) de l'article 70, § 2.

Article 29

La modification est apportée à l'article 77, alinéa 1er, 11°.

Par ailleurs, les motifs pédagogiques sont ceux visés à l'article 134, alinéa 5, en projet.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Article 30

L'article 79, § 2, en projet prévoit que les autorités de l'établissement d'enseignement supérieur peuvent, pour des raisons de force majeure et dûment motivées, organiser une ou plusieurs évaluations d'un étudiant au quadrimestre suivant, sans toutefois pouvoir l'organiser plus de deux mois et deux semaines au-delà de la fin du quadrimestre précédent.

Il s'agit ainsi de donner plus de souplesse aux établissements d'enseignement supérieur qui le souhaitent d'organiser les évaluations à d'autres moments qu'à la fin des deux premiers quadrimestres afin de les encourager à s'engager progressivement dans l'évolution de méthodes d'évaluation appropriées à chaque cursus.

Compte tenu de ce qu'en vertu de l'article 101 du décret paysage, la date limite pour l'inscription des étudiants visés par la disposition en projet est fixée au 30 novembre, il va de soi que le report de l'évaluation tel qu'il est envisagé par la disposition examinée devra également permettre que soient tenues dans des délais utiles les délibérations relatives à ces évaluations en manière telle que l'étudiant soit encore mesure de s'inscrire avant la date prescrite.

Article 35

Au 1°, la mention « . » sera insérée avant les mots « Celui-ci ».

Article 42

1. Dans son avis n° 30/2025 du 12 mai 2025 donné sur le projet examiné, l'Autorité de protection des données a observé ce qui suit :

> « 14. En premier lieu, il convient de rappeler que la finalité d'un traitement de données doit être déterminée et explicite au sens de l'article 5.1.b) du RGPD : en d'autres termes, elle doit être formulée dans une norme de rang de loi au sens formel, telle que l'avant-projet, de manière suffisamment précise et claire de manière à ce que les personnes concernées puissent avoir une idée claire des traitements qui seront effectués de leurs données. L'Autorité relève à cet égard une discordance entre la finalité poursuivie par l'accès des Commissaires et des Délégués du gouvernement aux données des étudiants concernés (que ceux-ci soient inscrits dans un établissement dont ils assurent le contrôle ou pas), telle que mentionnée à l'article 106/22 du décret paysage (à savoir, soutenir et simplifier le processus d'inscription et d'admission au parcours des étudiants dans l'enseignement supérieur en Communauté française et simplifier l'authentification des titres délivrés en Communauté française dans le cadre de la vérification des titres d'accès à l'enseignement supérieur et de la lutte contre les faux diplômes) et la finalité poursuivie par cet accès, telle qu'elle ressort de l'Exposé des motifs ainsi que de la réponse de la demanderesse (à savoir, contrôler la finançabilité et la régularité de l'inscription des étudiants de l'enseignement supérieur). Dans ces conditions, afin de renforcer la prévisibilité de l'accès aux données, tel qu'envisagé à l'article 106/22 en projet, il conviendrait de veiller à formuler la finalité poursuivie par

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

ce traitement de données de manière telle qu'elle soit suffisamment déterminée et explicite ».

Il y a lieu de donner suite à cette observation.

2. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier le caractère nécessaire et proportionné de l'accès des commissaires et délégués du Gouvernement aux données de l'ensemble des étudiants visées à l'article 106/22 en projet au regard des finalités précitées [8].

Article 44

L'article 111, § 5, en projet vise à permettre aux établissements de donner accès au master en enseignement section 5 à des étudiants porteurs d'un diplôme délivré hors Communauté française sans que ne soit requise le cas échéant une équivalence de diplôme. Les autorités académiques sont habilitées à fixer « des conditions complémentaires » pour permettre cet accès.

À l'instar de ce que prévoient le paragraphe 1er, alinéa 3, et le paragraphe 2, alinéa 2, du même article, il y a lieu d'encadrer davantage les conditions complémentaires dont il est question afin de garantir le respect du principe d'égalité entre les étudiants concernés.

Article 46

1. L'article 134, alinéa 4, en projet (article 46, 3°, de l'avant-projet) dispose :

« Les autorités académiques fixent l'horaire des épreuves en préservant des délais suffisants entre les épreuves successives. Elles communiquent l'horaire d'une épreuve au plus tard un mois avant la date à laquelle l'épreuve est organisée. Sauf cas de force majeure, la date et l'horaire d'une épreuve ne peuvent être modifiés moins de dix jours ouvrables avant la date annoncée initialement. Toute modification est portée à la connaissance des étudiants concernés sans délai par voie d'affichage et par voie électronique ».

2. Interrogé sur la portée des notions d'« horaire » et de « date » utilisées dans la disposition examinée, le délégué a expliqué :

« La disposition sera réécrite pour ne viser que la date. En effet, la notion d'horaire actuellement mentionnée à l'article 134, alinéa 4 du décret du 7 novembre 2013 doit s'entendre comme le calendrier des épreuves qui composent la période d'évaluation. Cette notion n'a pas lieu d'être dans le dispositif examiné dès lors que la notion de période d'évaluation est supprimée ».

[8] Voir, en ce sens, l'avis 30/2025 du 12 mai 2025 de l'Autorité de protection des données, points 15 et 16.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

3. Si la disposition en projet encadre le délai dans lequel la date d'une épreuve peut être modifiée, elle ne prévoit en revanche aucune règle pour choisir la nouvelle date en cas de report.

Interrogé sur cet aspect, le délégué a expliqué qu'il sera proposé, lors de la troisième lecture en Gouvernement, d'insérer les mots « La nouvelle date ne peut, sauf cas de force majeure, être antérieure à la date annoncée initialement **»** après la troisième phrase de la disposition examinée.

4. La seconde occurrence du « 3° » sera remplacée par la mention « 4° ».

Article 49

La modification au 1° sera revue pour tenir compte du fait que le mot « pour » prend, en l'état actuel du texte, une majuscule.

Articles 54 et 56

D'après leur libellé, les articles 54, alinéa 2, et 56, alinéa 2, visent à remplacer, dans les annexes III.4 et 6 en projet, les anciennes dénominations de trois établissements par des abréviations correspondant à leur nouvelle dénomination qui résulte de l'article 18 de l'avant-projet.

D'après l'article 78 de l'avant-projet [9], ces dispositions produiront leurs effets de manière rétroactive alors que les annexes en projet qu'elles entendent modifier ne sont appelées à entrer en vigueur qu'à compter de l'année académique 2025-2026.

Il échet de constater que ces dispositions ne présentent aucune utilité puisque les annexes III.4 et 6 en projet intègrent déjà les nouvelles dénominations abrégées des établissements concernés.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir que les références à ces établissements faites à compter d'une date déterminée dans les versions antérieures de ces annexes doivent être lues comme visant les abréviations en projet, il convient de la consacrer plus clairement dans une disposition autonome.

[9] Les renvois opérés à l'article 78 de l'avant-projet doivent être revus. Voir l'observation formulée sur ce point sous l'article 78.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Article 57

1. Au 1°, les mots « du plan » seront, de l'accord du délégué, remplacés par les mots « des plans ».

2. Au 2°, le mot « individuel » sera remplacé par le mot « individualisé ».

3. L'article 24, § 5, de la Constitution requiert que le législateur décrétal établisse lui-même tous les éléments essentiels de la matière réglée.

Les délégations confiées par le législateur décrétal ne peuvent dès lors porter que sur la mise en œuvre des principes arrêtés par le législateur décrétal lui-même. À travers ces délégations, le Gouvernement ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

Le 2° sera revu en conséquence afin de mieux encadrer l'habilitation au Gouvernement de déterminer le mode de règlement du litige.

4. Au 3°, l'alinéa 6 en projet prévoit ce qui suit :

> « La preuve de l'absence d'irrégularités dans la mise en oeuvre du plan d'accompagnement individualisé dans le cadre des activités d'apprentissage et des évaluations qui leur sont associées incombe à l'établissement d'enseignement supérieur ».

La formulation de la charge de la preuve qui incombe à l'établissement d'enseignement supérieur, qui constitue une preuve négative pouvant être particulièrement difficile à établir, paraît peu adéquate dans un contexte où les étudiants en situation de handicap sont bénéficiaires d'un plan d'accompagnement individualisé, tel qu'organisé par le décret du 30 janvier 2014 'relatif à l'enseignement supérieur inclusif pour les étudiants en situation de handicap', et dans la mesure où ce renversement de la charge de la preuve est prévu dans le cadre d'un recours administratif organisé, à l'occasion duquel l'établissement d'enseignement supérieur est en tout état de cause tenu, dans le respect du principe du contradictoire, de répondre à toutes les irrégularités invoquées par l'étudiant concerné [10].

Comme l'a relevé la section de législation dans ses avis 42.399/AG, 42.400/AG et 42.401/AG du 6 mars 2007, si, « contrairement à ce qu'affirme l'ancien adage '*negativa non sunt probanda*', la preuve d'un fait négatif n'est pas nécessairement impossible […] Il n'en demeure pas moins que prouver une absence de discrimination risque d'être particulièrement difficile, surtout lorsqu'est invoquée la discrimination indirecte qui permet de suspecter une

[10] D'autres systèmes protecteurs de la personne qui introduit un recours existent. Ainsi par exemple, l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'Etat' prévoit ce qui suit :

« Lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ».

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre » [11]. Ce n'est que dans des circonstances spécifiques, et moyennant des critères objectifs pouvant raisonnablement constituer une présomption de discrimination, que la Cour constitutionnelle a validé la possibilité d'instituer un régime de preuve négative [12].

Si cette formulation de la charge de la preuve était maintenue, il conviendrait de mieux justifier la nécessité de celle-ci et l'équilibre qu'elle réaliserait avec la charge de la preuve incombant à l'étudiant en situation de handicap lorsqu'il soutient que le plan d'accompagnement individualisé dont il bénéficie est irrégulièrement mis en œuvre. Il va néanmoins de soi, dans ce cas, que la preuve négative qui serait exigée de la part de l'établissement « ne doit pas être apportée avec la même rigueur que celle d'un fait affirmatif » [13].

5. En ce qui concerne le 4°, le commentaire de l'article précise :

> « Ce rapport alimente le rapport annuel au Gouvernement des Commissaires et Délégués sur le fonctionnement de chaque établissement ou, s'il n'est pas prévu qu'un rapport annuel au Gouvernement soit produit, est communiqué au Gouvernement.
>
> Le dispositif sera évalué par le Gouvernement ».

L'intention de l'auteur de l'avant-projet, qui n'apparaît pas encore tout à fait arrêtée, n'est en tout cas pas consacrée dans le dispositif.

L'articulation entre le dispositif et le commentaire de l'article sera revue.

Article 58

La portée des mots « le cas échéant » n'est pas claire.

Si, par ces mots, l'auteur de l'avant-projet entend uniquement prévoir que les universités peuvent organiser, d'un point de vue pratique, la seconde partie de l'évaluation ensemble mais n'y sont pas contraintes, il y a lieu de l'exprimer plus clairement.

La disposition sera clarifiée en conséquence.

---

[11] Avis 42.399/AG, 42.400/AG et 42.401/AG donnés le 6 mars 2007 sur des amendements à des projets devenus la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes' et la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/008.

[12] C.C., 6 octobre 2004, n° 157/2004, B.83 et B.84 ; C.C., 12 février 2009, n° 17/2009, B.92.1 à B.93.6.

[13] Voir en ce sens Cass., 27 février 1958, *R.C.J.B.*, 1959, pp. 42-64, note J. KIRKPATRICK.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Article 59

L'article 1er, 1°, en projet du décret du 14 décembre 2016 'portant sur la création d'un Institut de promotion des formations sur l'islam' fait écho à certaines missions confiées à l'organe représentatif du culte islamique par l'arrêté royal du 12 juin 2023 'portant reconnaissance d'un organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique et abrogeant les articles 2 et 3, alinéa 2, relatifs à la continuité du service public de l'arrêté royal du 29 septembre 2022 relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique'.

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet pourrait cependant laisser entendre que l'organe représentatif du culte islamique aurait pour mission de désigner les professeurs et inspecteurs de religion islamique dans l'enseignement [14].

Or, l'autorité du culte concerné ne dispose pas d'un pouvoir de désignation mais uniquement celui de délivrer un « visa » aux membres du personnel en vue d'être désignés dans la fonction concernée [15].

Interrogé sur ce point, le délégué a suggéré de revoir la formulation de la disposition examinée comme suit :

> « 1° Organe représentatif du culte islamique : l'organe reconnu par les autorités fédérales comme organe représentatif du culte islamique en Belgique ».

Le dispositif sera revu en conséquence.

Article 66

Le 2° sera revu comme suit :

> « 2° au 3°, les mots 'telle que définie' sont remplacés par les mots 'tel que défini' ; ».

[14] L'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 juin 2023 est plus nuancé que le texte en projet puisqu'il énonce que l'organe représentatif provisoire du culte islamique en Belgique ainsi désigné est chargé « d'assurer la continuité du service public, notamment en ce qui concerne : […] 4° la désignation des professeurs et inspecteurs de religion islamique dans l'enseignement ».

[15] Voir, pour les maîtres et professeurs de religion, l'article 24*ter* du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' : « Les membres du personnel ne peuvent être désignés, engagés ou recrutés dans une fonction religion que s'ils sont en possession du visa émanant de l'autorité du culte concerné. Le Gouvernement arrête le modèle et les modalités de délivrance du visa visé à l'alinéa précédent ».

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Article 67

Tel que cela se déduit du commentaire de l'article, la disposition examinée remplace l'article 77, § 2 (et non le paragraphe 1er), alinéa 2, du décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants'.

Articles 77 et 78

Conformément à l'article 97 du décret paysage, la CEPERI, qui a le statut d'autorité administrative indépendante, est la commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription visé à l'article 96 du même décret.

L'article 36 de l'avant-projet entend supprimer la CEPERI.

En outre, suivant l'article 77 de l'avant-projet, la CEPERI « n'accepte aucun recours relatif à l'inscription pour l'année académique 2025-2026 ».

Selon l'article 78, alinéa 1er, 3°, de l'avant-projet, ces deux dispositions produisent leurs effets de manière rétroactive à partir de la rentrée académique 2024-2025.

Dans son avis 2025-02 du 15 avril 2025, l'ARES a fait remarquer « que les premiers recours auprès de la CEPERI pour l'année académique concernée, sont généralement introduits aux alentours du mois de mai de l'année académique précédente ».

Il en résulte que des étudiants ont potentiellement déjà introduits ou sont sur le point d'introduire des recours à l'encontre de décision de refus d'inscription pour l'année académique 2025-2026.

La question du sort qu'il convient de réserver aux décisions qui auraient déjà été rendues par la CEPERI avant la publication de l'avant-projet au *Moniteur belge* ainsi qu'aux procédures en cours se pose puisque, d'après l'article 77 de l'avant-projet, la CEPERI n'aurait pas pu traiter, compte tenu de l'effet rétroactif en projet, les recours relatifs à l'inscription pour l'année académique 2025-2026.

Le caractère rétroactif engendre une insécurité juridique importante, notamment en ce qui concerne la détermination de l'instance de recours, de l'objet du recours ainsi que du délai (restant) pour contester une décision de refus d'inscription. Il soulève par ailleurs des questions au regard des principes d'égalité, de non-discrimination et du droit d'accès à un juge [16].

[16] À des fins illustratives, il convient de mentionner ce qui suit.

Le recours devant la CEPERI constitue un recours organisé. L'étudiant ne peut donc saisir directement le Conseil d'État au sujet d'un refus d'inscription. S'il n'introduit pas ce recours devant la CEPERI, il ne pourra par la suite pas agir de manière recevable devant le Conseil d'État. Les étudiants n'auront donc pas de choix autre, avant la publication de l'avant-projet examiné, que celui d'exercer leur recours devant la CEPERI. Dans l'hypothèse où le décret est publié et produit ses effets de manière rétroactive avant que cette dernière ne rende sa décision, la

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

Interrogé sur la justification de l'effet rétroactif et le risque d'insécurité juridique qui en découle, le délégué a expliqué :

> « Cette mesure transitoire vise à éviter la différence de traitement qui verrait le jour entre les étudiants introduisant leur recours avant le 14 septembre 2025, relatif à une demande d'inscription pour l'année académique 2025-2026, dont le dossier serait traité par la Commission encore existante et les étudiantes et étudiants voulant introduire un recours après le 14 septembre 2025, relatif à une demande d'inscription pour l'année académique 2025-2026, qui seront dans l'incapacité de le faire, la Commission n'existant plus à partir de cette date.
>
> Cependant, le cabinet comprend l'interrogation exprimée quant à la sécurité juridique et examinera, dans le cadre de la troisième lecture et avec l'ensemble du Gouvernement, la possibilité de modifier la date d'entrée en vigueur pour à la fois éviter une différence de traitement et garantir la sécurité juridique de la mesure ».

Une mesure qui viserait à prévoir que les décisions de refus d'inscription pour l'année académique 2025-2026 prises après la publication du décret ne peuvent plus être contestées devant la CEPERI serait plus conforme à la sécurité juridique.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de fixer la date de la suppression de la CEPERI après la date de publication du texte examiné au *Moniteur belge*.

Article 78

1. À l'alinéa 2, 2°, il y a lieu de viser également l'article 76 de l'avant-projet.

2. L'alinéa 2, 3°, prévoit que les articles 16 et 17 de l'avant-projet produisent leurs effets à partir de la rentrée académique 2024-2025.

Ces dispositions visent à modifier respectivement les articles 5 et 9 du décret du 16 juin 2006.

L'article 5, § 1er, prévoit dans sa rédaction actuelle [17] :

> « Par dérogation à l'article 95, § 1er, du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, les étudiants qui ne sont pas considérés comme étudiants résidents au sens de l'article 1er introduisent leur demande d'inscription dans un des cursus visés à l'article 3 par voie électronique sur la plateforme e-paysage visée à l'article 106 du décret du 7 novembre 2013 et conformément aux modalités prévues à l'article 106/10 du même

CEPERI ne pourra plus statuer en vertu de l'article 77 de l'avant-projet. Seul un recours devant le Conseil d'État restera possible. Or, en principe, le délai de recours au Conseil d'État prend cours à partir de la notification de la décision attaquée, soit en l'espèce la décision de refus d'inscription prise par les autorités académiques. Il n'est donc pas exclu que l'effet rétroactif, dans certaines situations, puisse avoir pour conséquence de réduire ou de faire expirer le délai de soixante jours pour introduire un recours devant le Conseil d'État.

[17] Cette disposition est entrée en vigueur à partir de l'année académique 2024-2025 conformément à l'article 27 du décret du 17 novembre 2022 'instituant la plateforme informatisée et centralisée d'échange de données « E-paysage » et modifiant divers décrets applicables à l'enseignement supérieur'.

‡LW-CIEZPABDD-HHGJBVT‡

décret et ce, *à partir du premier mardi du mois de mai précédant l'année académique concernée jusqu'au quatrième jeudi du mois d'août* ».

Il en résulte que les étudiants pourraient déjà actuellement introduire des demandes d'inscription.

Interrogé sur ce qui justifie la rétroactivité en l'espèce, le délégué a expliqué :

« Dès lors que la plateforme e-paysage, devant au sens des articles 5 et 9 du Décret du 16 juin 2006 être le lieu de dépôt des demandes d'inscription des étudiants non-résidents aux études contingentées, n'est pas opérationnelle, le Gouvernement, l'ARES et les établissements sont dans l'incapacité matérielle de suivre la procédure inscrite dans les articles mentionnés. Cette incapacité matérielle fonde la rétroactivité des articles 16 et 17 du projet. Une circulaire, en cours de rédaction, sera envoyée aux établissements pour préciser la marche à suivre ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

3. L'alinéa 2, 4°, prévoit que l'article 73 produit ses effets au 1er janvier 2024.

Interrogé sur ce qui justifie cette rétroactivité, le délégué a expliqué :

« Les montants octroyés aux établissements en vertu de l'article 20 du décret-programme du 20 décembre 2023 portant diverses dispositions accompagnant le budget initial 2024 ont été calculés conformément à l'intention du législateur que l'article 73 vise à confirmer. Les montants octroyés en vertu de l'article 20 tel que modifié par le projet ne seront donc pas diminué[s] ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le commentaire de l'article.

4. À l'alinéa 2, 5°, les mots « à 40 » seront remplacés par les mots « à 70 ».

5. Les renvois internes contenus à l'article 78 seront réexaminés avec attention. À titre d'exemple, à l'alinéa 2, 4° et 7°, les renvois sont manifestement erronés.

ANNEXES

Chacune des annexes doit être précédée d'un premier en-tête mentionnant qu'elle constitue l'annexe … du décret du … 'modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur, à l'enseignement pour adultes et à la recherche scientifique et transposant partiellement la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne', suivi par un second en-tête mentionnant qu'elle constitue l'annexe ... du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études'.

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡

S'agissant d'un avant-projet de décret, les mots « Vu pour être annexé au décret du XXX » sont inutiles et seront omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO Patrick RONVAUX

‡LW-CIFZPABDD-HHGJBVT‡