



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.342/2-4
du 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’

Le 20 octobre 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 cinq jours ouvrables sur un avant-projet de décret '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'.

Les parties I et XIII ont été examinées par la deuxième chambre le 27 octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Les rapports ont été rédigés par Julien GAUL et Xavier MINY, auditeurs, et Clément PESESSE, auditeur adjoint. Ils ont été présentés par Xavier MINY.

Les parties II à IV, VI, VIII, IX et XII ont été examinées par la deuxième chambre le 27 octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été rédigés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Xavier MINY, auditeur, et Clément PESESSE, auditeur adjoint. Ils ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Xavier MINY.

Les parties V, VII, X, XI et XIII ont été examinées par la quatrième chambre le 24 octobre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2025.

*

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

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est spécialement motivée par la nécessité de faire adopter les dispositions accompagnant le budget 2026 avant la fin de l'année 2025.

Concernant la Partie I, l'urgence est spécialement motivée comme suit :

S'agissant du Titre 1^{er} :

– les articles visés impactent les enveloppes de dotation et de subvention de fonctionnement qui s'établissent sur la règle d'annualité budgétaire, par année civile, rendant nécessaire leur adoption avant le 1^{er} janvier 2026 ;

– l'adaptation des montants liés à l'encadrement différencié procèdent du même fondement, les montants visés au décret du 30 avril 2009 étant calculés par année civile en vue de l'organisation des activités déterminées à l'article 9, § 2, du même décret ;

– les abrogations du décret du 19 octobre 2023 et de son arrêté d'exécution doivent pris suffisamment tôt pour que les écoles puissent adapter leur pratique en la matière. Si les projets déjà attribués au moment de l'adoption du projet de décret peut perdurer jusqu'à leurs termes, il importe que les établissements soient informés le plus en amont possible du changement de paradigme, le système d'appels à projets étant abandonné au profit d'une utilisation facultative via l'enveloppe dédiée à l'encadrement différencié. Ces acteurs doivent être informés avant la fin de l'année des nouvelles mesures les concernant afin de pouvoir s'organiser en conséquence ;

– les modifications apportées au Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire concernant la gratuité des fournitures sont étroitement liées aux modifications de dotations et subventionnement, rendant *de facto* leurs adoptions nécessaires dans les mêmes délais.

S'agissant du Titre 2, les articles visés concernent les indexations des dotations et subventions de fonctionnement, il est donc nécessaire qu'ils soient adoptés concomitamment, ces budgets s'exprimant par année civile.

S'agissant du Titre 3, les modifications poursuivies se rapportent à la détermination des périodes générées pour l'accompagnement personnalisé s'effectue sur base du nombre d'élèves régulièrement inscrits dans les années d'études concernées au 15 janvier de l'année scolaire précédente. Ces périodes sont octroyées du premier jour de l'année scolaire au dernier jour de l'année scolaire.

S'agissant du Titre 4, la modification poursuivie se rattache au mécanisme de comptage, réalisé au 15 janvier, rendant son adoption urgente pour réaliser le calcul du nombre d'élèves pris en considération.

S'agissant du Titre 5, il est institué, conformément à la volonté du Gouvernement, une base légale pour l'octroi de subventions à divers opérateurs en vue de permettre à la Communauté française d'investir dans la recherche en éducation.

Ce dispositif a pour effet de substituer au principe des subventions facultatives en matière de recherche en éducation un mécanisme d'appel à projets, destiné à assurer une organisation plus efficiente de l'affectation des enveloppes budgétaires y consacrées.

S'agissant du Titre 6, ces dispositions déterminent des ajustements de l'admissibilité à la pension des DPPR pour le calcul et l'octroi de la pension émanant de la réforme des pensions, ces dernières ne seront plus admissibles que dans un maximum de 24 mois calendaires. Cette réforme tenant à la fin de carrière des membres du personnel, elle est exprimée en situation au premier janvier avec, comme objectif dans ce Titre d'opérer une date pivot fixée au 1^{er} janvier 2026, il importe par conséquent que les membres du personnel puissent être informés le plus rapidement possible du changement projeté.

S'agissant du Titre 7, nonobstant le fait que seuls les articles 25 et 33 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2026, l'urgence sur l'ensemble de ce Titre se justifie en ce que l'ensemble des dispositions de ce Titre forment un tout indissociable.

S'agissant du Titre 8, l'urgence est spécialement motivée dans la mesure où le projet-pilote est entamé durant l'année scolaire 2025-2026 avec pour cette première année une subvention de maximum 550.000 euros. Ce budget doit être dédié au financement de périodes-professeurs supplémentaires au sein des écoles et la contribution des partenaires extérieurs du monde de l'enseignement, de la formation, du monde économique et de l'emploi à la participation et à l'encadrement du projet-pilote. Les acteurs concernés par ce projet pilote doivent donc prendre connaissance le plus rapidement possible des modalités de celui-ci afin de pouvoir répondre à l'appel à candidature.

S'agissant du Titre 9, l'urgence est motivée dans la mesure où les modifications envisagées portent sur le subventionnement de fonctionnement de l'ESAGR, qui s'opère par année civile.

S'agissant du Titre 10, l'urgence est spécialement motivée en ce que les modifications entendent se conformer à l'annulation de l'article 6.2.5-5 du Code par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 85/2023 du 1^{er} juin 2023.

En ce qui concerne la partie II, l'urgence est plus particulièrement motivée comme suit :

- concernant l'arrêt anticipé du refinancement des Universités et du Fonds d'impulsion Charleroi, ces mesures impactent le budget 2026. Il importe que les Universités soient informées le plus rapidement possible des variations de leur allocation de fonctionnement afin d'adapter leur projet de budget 2026 en conséquence ;

- la révision de la clé de répartition de la partie fixe de l'allocation de fonctionnement des universités fixe devait produire ses effets en 2026. Il importe de confirmer aux universités que cette clé reste d'application en 2026 afin de leur permettre d'établir leur budget 2026 ;

- concernant la dénonciation de l'accord de coopération, l'urgence est motivée par le fait que le Gouvernement met fin à l'existence des structures collectives d'enseignement supérieur au 31 décembre 2025. Certaines structures étant en cours de liquidation ;

- concernant l'octroi d'une subvention de 200.000 euros à Eurometropolitan ECampus, l'urgence est motivée par la nécessité de permettre à cet organisme de poursuivre ses activités dès le début de 2026 ;

- concernant le suivi et l'évaluation de l'outil ADA, les frais de propriétés intellectuelles et de maintenance de l'outil d'orientation formative et non contraignante développé par l'ARES et les pôles académiques sont à régler dès le début de l'année 2026 ;

– concernant le soutien aux EES de plein exercice dans le cadre d'E-Paysage : à partir de la rentrée académique 2026-2027, le contrôle des éléments relatifs à la population étudiante par les Commissaires et Délégués du Gouvernement – en vue du calcul des montants des allocations de fonctionnement de chaque établissement – doit s'effectuer via la plateforme e-Paysage (décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études). Ce contrôle n'est pertinent que s'il s'effectue sur des données complètes et exhaustives. Or, en l'état, plusieurs établissements enregistrent un retard important dans l'entreprise d'alimentation des bases de données accessibles via la plateforme e-Paysage ;

– concernant le suivi de l'implémentation du projet de développement de l'orientation : sans cette mesure, le contrat des personnes actuellement engagé par les pôles ne pourra être prolongé en 2026.

Concernant la partie III, l'urgence est spécialement motivée par la nécessité, au vu de la très délicate situation budgétaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de mettre fin dès 2026 à la subvention pour constitution de capital du CHU de Liège. Cette mesure permettant, par ailleurs, d'initier rapidement les discussions avec le CHU sur les modalités du transfert de propriété.

Concernant la partie IV (bâtiments scolaires), l'urgence est spécialement motivée par :

– Titre 1 : dispositions relatives aux fonds classique des bâtiments scolaires : l'urgence est motivée par la nécessité de faire adopter les dispositions qui exécutent le budget 2026 avant la fin de l'année 2025, concomitamment à l'adoption du budget 2026, afin de permettre l'entrée en vigueur des dispositions au 1^{er} janvier 2026 ;

– Titre 2 : disposition relative aux Fonds de garantie des bâtiments scolaires : l'urgence est motivée par la nécessité que ce dispositif soit en place au 1^{er} janvier 2026 afin que le nouveau système s'applique dès 2026 à toutes les nouvelles conventions ;

– Titre 3 : disposition relative à la réforme du financement des bâtiments scolaires : étant donné que dans le dispositif actuel l'entrée en vigueur est fixée au 31 décembre 2025, il convient de faire en sorte que cette date soit modifiée avant la fin de cette année.

En ce qui concerne la partie 'infrastructures culturelles', l'urgence est plus particulièrement motivée comme suit : ces dispositions sont urgentes dans la mesure où il convient d'éviter l'abandon de projets.

La Communauté française doit pouvoir annoncer au plus vite aux porteurs de projet qu'ils recevront le solde de leur subvention, même s'ils ne finissent pas leur chantier pour le 30 juin 2026, et qu'ils recevront une subvention complémentaire (uniquement ceux qui sont en difficulté et qui risquent soit de ne pas démarrer le chantier, soit de ne pas poursuivre les travaux en cours).

En ce qui concerne la partie Recherche, l'urgence est plus particulièrement motivée comme suit :

– concernant la diminution de l'indexation de la subvention du F.R.S.-FNRS, cette mesure impacte le budget 2026. Il importe que le F.R.S.-FNRS soit informé le plus rapidement possible de cette variation afin d'adapter son projet de budget 2026 en conséquence ;

– concernant le subventionnement de l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-arts, prévue au budget initial 2026 il est important que cette subvention soit encadrée par une base légale à l'entrée en vigueur du décret budgétaire ;

– concernant les modifications apportées au financement du FRHE et l'abrogation de l'article 7^{quiquies} du décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française, il est important que ce changement puisse entrer en vigueur en même temps décret budgétaire.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, il n'était plus possible de saisir le Conseil d'État dans un délai de trente jours.

En ce qui concerne les parties relatives à l'Enfance, la Jeunesse et les Maisons de Justice, l'urgence est motivée comme suit :

Il s'agit toutes de dispositions liées à l'initiale 2026 du budget qui impliquent la nécessité qu'elles puissent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Le caractère urgent n'est démenti ni par les échéances fixées dans le dispositif en projet ou ni découlant de son entrée en vigueur.

Par ailleurs, concernant les mesures relatives à l'enfance, l'urgence peut également se justifier comme suit :

Concernant la mesure de non-indexation des subventions octroyés par l'ONE, il est nécessaire de créer une base légale suffisante pour permettre à l'ONE de ne pas effectuer les indexations en 2026.

Pour la partie X (OAP), le changement de catégorie du Conseil supérieur de l'audiovisuel, passant d'un organisme d'intérêt public de type 2 à un organisme d'intérêt public de type 3, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du budget initial 2026.

Il est dès lors indispensable que cette adaptation intervienne afin de permettre au CSA de répondre à ses obligations légales et budgétaires dès l'exercice en cours. En effet, le maintien du statut actuel empêcherait l'institution d'adopter dans les temps les modalités de gestion et les procédures internes compatibles avec le nouveau cadre budgétaire.

L'urgence se justifie donc par la nécessité d'assurer la conformité du fonctionnement du CSA avec les exigences du budget initial 2026 et de garantir la continuité de ses missions de régulation dans un cadre juridique et financier adapté.

Concernant la partie XI (culture), l'urgence est motivée par la circonstance que l'adoption de ce décret-programme, de portée strictement budgétaire, est destiné à traduire les mesures d'économie décidées par le Gouvernement lors de son budget initial 2026 visant à garantir le respect de la trajectoire budgétaire définie par les engagements pris envers le Gouvernement fédéral et l'Union européenne.

Dans ce cadre, il faut que le projet de décret soit adopté par le Parlement de la Communauté française avant la fin de l'année 2025, ce qui ne rend pas possible la consultation des instances nécessaires et l'envoi à la section de législation du Conseil d'État dans les délais classiques.

Plus spécifiquement pour le Titre 1(PECA) : l'urgence se justifie pour appliquer dès 2026 la nouvelle trajectoire budgétaire des moyens du PECA et prévenir dans les meilleurs délais les opérateurs culturels et les acteurs de l'enseignement afin qu'ils puissent appréhender sereinement cette modification et s'organiser en conséquence.

Plus spécifiquement pour les titres 2 et 3, l'urgence est motivée par la nécessité de donner au plus tôt des perspectives claires aux opérateurs dans le contexte budgétaire difficile dans lequel se trouve la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Plus spécifiquement pour le titre 4, l'urgence est également motivée par la fin de certaines conventions au 31 décembre 2025.

En ce qui concerne la partie XII (Fonds budgétaires), l'urgence est motivée par la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de l'élaboration du budget initial 2026 ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

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

RECEVABILITÉ ¹

En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement motivées », le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables), et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois coordonnées (avis à communiquer dans un délai de trente jours) ².

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

Par ailleurs, pour ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet dont le lien étroit avec le budget n'apparaît pas, il convient que d'autres motifs concrets et pertinents puissent établir que ces dispositions sont à ce point urgentes qu'elles nécessitent que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai de cinq jours ouvrables plutôt que, le cas échéant, dans un délai de trente jours. À cet égard, selon la jurisprudence constante de la section de législation, la nécessité, du point de vue de son auteur, qu'il y aurait à adopter un projet, et

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

¹ Pour des observations analogues à celles qui suivent, voir l'avis 77.798/2 donné le 4 juin 2025 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Communauté française du 16 juillet 2025 'portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, aux Bâtiments scolaires et aux Relations intra-belges', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2024-2025, n° 130/1, pp. 152-178.

² Voir en ce sens notamment l'avis 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la 'loi-programme' du 27 décembre 2021, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2349/001, pp. 204-296.

à l'adopter rapidement en vue de bénéficier immédiatement des avantages qu'il est censé procurer, ne suffit pas à justifier qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' sans pouvoir recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois ³.

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

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

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

- les articles 24 à 32 ⁴ et 34 à 35 qui, selon l'article 140 de l'avant-projet, prennent cours le premier jour de l'année scolaire 2026-2027 ;
- l'article 33, 2^o, vu qu'il détermine le montant total des subventions pour l'année 2027 ;
- les articles 38 et 39 dans la mesure où ils s'appliquent également pour l'année scolaire 2026-2027 ;
- les articles 44 à 46 étant donné qu'ils ne concernent que l'année scolaire 2026-2027 ;
- à l'article 56, 2^o, le paragraphe 7, alinéas 4 et 5, en projet, étant donné qu'il porte sur les années budgétaires 2028 et 2029 ;
- les articles 61 à 63, en ce qu'ils concernent l'année budgétaire 2027 ;
- les articles 66 à 68, dans la mesure où les dispositions s'appliquent à partir de l'année 2027 ;
- les articles 73 à 75, qui entendent reporter au 31 décembre 2027 une échéance venant à terme le 30 juin 2026 : la nécessité invoquée d'en informer au plus vite les porteurs de projets n'est pas de nature à justifier que l'avis de la section de législation soit demandé dans un délai de cinq jours ouvrables en lieu et place d'un délai de trente jours ;

³ Avis 74.033/4 donné le 10 juillet 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 janvier 2024 'interprétatif de certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1509/1, pp. 13-14.

⁴ S'agissant de l'article 25, le délégué confirme que celui-ci doit entrer en vigueur le 1^{er} jour de l'année scolaire 2026-2027.

– l'article 77, en ce qu'il s'agit d'une disposition technique relative à la définition d'un projet de recherche, sans lien avec le budget ;

– l'article 78, en ce qu'il fixe des modalités relatives à la charge consacrée aux missions de recherche et à la durée de celles-ci, sans lien avec le budget ;

– l'article 79, en ce qu'il tend à abroger au 1^{er} janvier 2027 l'article 7^{quinquies} du décret du 25 juillet 1996 'relatif aux charges et emplois des Hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française' ;

– l'article 84, en ce que l'augmentation prévue ne sera en vigueur qu'à partir de l'année 2027 ;

– l'article 85, dans la mesure où la disposition prévoit une adaptation à la réduction envisagée pour ce qui concerne les années 2027 à 2029.

– l'article 90, étant donné que la disposition qui y est en projet porte sur des obligations qui devront être remplies « au plus tard le 31 juillet de chaque année ».

– les articles 93 et 94 en ce qu'ils concernent les demandes introduites en 2027 ;

– l'article 95, qui modifie l'article 3, § 1^{er}, 2^o, du décret du 4 février 2021 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française', afin, selon l'exposé des motifs « – d'alléger significativement la charge administrative et budgétaire pesant sur le régulateur ; – de donner à l'institution une plus grande flexibilité dans sa gestion, tout en maintenant un haut niveau de responsabilité ; – de renforcer son indépendance institutionnelle, en cohérence avec les exigences de bonne gouvernance et de régulation indépendante reconnues au niveau européen » ; à cet égard, la section de législation n'aperçoit pas en quoi la réalisation de ces finalités revêt un caractère urgent ; l'urgence ne peut par ailleurs pas ressortir de la nécessité « d'assurer la conformité du fonctionnement du CSA avec les exigences du budget initial 2026 » ; en effet, outre qu'il s'agit d'une affirmation qui n'est pas étayée, il ressort de la note rectificative au Gouvernement que l'article 95 n'a pas d'impact budgétaire à proprement parler ; la motivation de l'urgence ne permet pas de comprendre pourquoi, en l'absence d'impact budgétaire, un nouveau cadre administratif et budgétaire doit être adopté de manière urgente ;

– à l'article 96, l'article 1.4.5-22, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 3^o, en projet, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire dès lors qu'ils ont trait à des périodes révolues et ont déjà épuisé leurs effets, ainsi que les 6^o à 14^o du même alinéa qui ont trait aux exercices budgétaires postérieurs à l'exercice 2026 (exercices 2027 à 2035).

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Selon les documents transmis à la section de législation, en particulier la notification de la délibération du Gouvernement du 17 octobre 2025, diverses formalités à accomplir en l'espèce doivent être effectuées concomitamment à la saisine de la section de législation.

Il sera veillé à l'accomplissement de l'ensemble de ces formalités.

2.1. En outre, l'accomplissement de certaines formalités obligatoires n'est pas prévu dans la délibération du Gouvernement.

2.2. Ainsi, les dispositions figurant à la partie XI (dispositions relatives à la culture) de l'avant-projet portent sur des matières culturelles diverses qui entrent dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques'.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, l'article 6 de cette loi a toujours été interprété comme signifiant que la consultation des instances d'avis instituées dans les matières qui tombent dans le champ d'application du Pacte culturel constitue une formalité préalable à caractère obligatoire.

Selon la notification de la délibération du Gouvernement du 17 octobre 2025, celui-ci charge la Ministre-Présidente en charge de la Culture de soumettre en urgence la partie XI de l'avant-projet à l'avis du Conseil supérieur de la culture et des Chambres de concertation conformément au décret du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', ainsi qu'à l'avis du Conseil supérieur de l'éducation permanente, de la Commission consultative des Organisations de Jeunesse (CCOJ) et de la Commission consultative des Centres et Maisons de Jeunes (CCMCJ).

En revanche, il n'est pas prévu de recueillir l'avis de la Commission des seniors sur l'article 97, 8°, de l'avant-projet, avis pourtant requis par l'article 3, 1°, du décret du 26 mai 2011 'instaurant la Commission des Seniors de la Communauté française'.

2.3. L'article 96, situé dans la partie XI relative à la culture, entend modifier l'article 1.4.5-22 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. Il n'est toutefois pas envisagé de soumettre cet article aux formalités requises en la matière ⁵.

3. La déléguée a précisé que les articles 138 et 139 modifiant le décret du 27 octobre 1997 'contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française' n'ont pas encore été soumis à l'Inspection des Finances, « dans la mesure où il est apparu très tardivement la nécessité de l'inclure dans l'avant-projet de décret programme. En tout état de cause, le nécessaire sera fait pour l'obtenir avant la 2^{ème} lecture ».

⁵ Voir le point 10 de la notification de la délibération du Gouvernement du 17 octobre 2025 et comparer avec le point 3 de cette même notification.

4. Il sera veillé à l'accomplissement de ces formalités.
5. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Obligation de *standstill* et principe d'égalité et de non-discrimination

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 »⁶.

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 objectif⁷.

Par ailleurs, les règles en projet sont également soumises au respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

⁶ 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.

⁷ 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'.

Ainsi que la Cour constitutionnelle et la section de législation le rappellent de manière constante, ce principe consacré notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

2. À la lumière de l'obligation de *standstill* et du principe d'égalité et de non-discrimination, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

3.1. Nombreuses sont les dispositions de l'avant-projet qui prévoient une non-indexation, au cours d'une période déterminée, des subventions bénéficiant à différents opérateurs actifs dans des secteurs relevant des matières personnalisables ou culturelles.

Dans son avis 77.696/VR⁸, la section de législation a souligné qu'indépendamment de son caractère temporaire, une limitation, totale ou partielle, d'une indexation constitue une mesure dont les effets ne sont pas temporaires dès le moment où l'inflation n'est pas nulle. La section de législation en a déduit :

« 3.3.1. Sauf pour l'auteur de l'avant-projet à pouvoir démontrer, au moyen d'éléments circonstanciés, que le recul induit par les mesures proposées n'est pas significatif, il appartient alors à ce dernier d'exposer précisément les objectifs qu'il entend rencontrer par l'adoption de ces mesures et la justification raisonnable qui sous-tend celles-ci.

[...]

3.3.3. S'agissant de l'objectif poursuivi, il peut être déduit de la circonstance que les dispositions examinées figurent dans l'avant-projet de loi-programme en lien avec le budget 2025 que les objectifs poursuivis en l'espèce sont d'ordre budgétaire. Si 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»⁹, 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 poursuivi¹⁰ ».

⁸ Avis 77.696/2-3-4-16-VR donné le 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la 'loi-programme' du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/001, pp. 291-427.

⁹ *Note de bas de page 158 de l'avis cité* : C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3 ; 6 février 2025, n° 19/2025, B.9.

¹⁰ *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 ».

En l'espèce, l'exposé des motifs et le commentaire des articles de l'avant-projet restent en défaut de dûment justifier :

- la non-indexation des subsides dans le secteur de l'enfance tels qu'ils sont prévus par les décrets visés à l'article 91 de l'avant-projet ;

- la diminution du montant destiné à couvrir les actions prévues en matière d'urgence collective dans le domaine des maisons de justice, consacrée à l'article 92 de l'avant-projet ;

- la sélection des destinataires des mesures de non-indexation prévues à la partie XI, titre 2 : le commentaire des articles a ainsi pour objet de décrire l'objet de la mesure et ses destinataires sans toutefois justifier le choix opéré, ni expliquer pour quel motif, par exemple, la mise en œuvre du PECA n'est pas concernée par cette mesure ; dans ce contexte, la question se pose en outre de savoir si l'article 98¹¹ entend s'appliquer à tous les opérateurs dans le secteur de la culture non concernés par l'article 97, ou uniquement à ceux relevant des secteurs visés par les décrets énumérés à l'article 97, mais pour les subventions octroyées en vertu de dispositions figurant dans ces décrets, autres que celles énumérées à l'article 97.

3.2. Nombreuses également sont les dispositions de l'avant-projet qui prévoient des moratoires divers. Il en va ainsi des moratoires instaurés par les dispositions de la partie IX dans le domaine de la jeunesse et par les dispositions du titre 3 de la partie XI dans différents secteurs de la culture, qui ont pour conséquence qu'aucun nouvel agrément, aucune reconnaissance, et, selon le cas, aucune modification de classement, de changement d'indices ou d'autres dispositifs¹², aucune augmentation de catégorie de forfait et/ou d'axe supplémentaire entraînant l'octroi de moyens supplémentaires ou encore, aucune subvention structurelle complémentaire ou non¹³, ne pourront être demandés ou ne seront octroyés.

L'accès aux dispositifs d'agrément ou de reconnaissance et, par conséquent, aux dispositifs de financement est ainsi interdit à de nouveaux opérateurs¹⁴, tandis que les opérateurs existants sont susceptibles de se trouver dans des situations dans lesquelles ils seront privés de la possibilité de bénéficier d'un soutien adapté à leur activité. Par ailleurs, cela pourrait avoir pour conséquence qu'à un moment donné, deux organisations ne se trouvant plus dans une situation comparable au regard du régime de financement concerné seraient traitées de manière identique, ce qui pourrait engendrer une rupture d'égalité s'il devait s'avérer qu'une telle situation n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable et donc une méconnaissance du principe d'égalité et de non-discrimination¹⁵.

¹¹ Dans lequel figure un renvoi à un « article 1^{er} » qui est erroné et sera corrigé.

¹² Articles 93 et 94.

¹³ Articles 117, 124, 129 et 135.

¹⁴ Ce qui est de nature à restreindre le droit du public à l'épanouissement culturel et social.

¹⁵ Il en va ainsi, par exemple, d'une structure qui, en raison de son succès, se serait développée de sorte qu'elle pourrait en principe prétendre à un classement dans une catégorie supérieure et à bénéficier ainsi des avantages afférents à cette catégorie, mais qui serait maintenue, par application du dispositif en projet, dans une catégorie inférieure, dans laquelle seraient classées d'autres structures qui elles, ne pourraient prétendre ni à un classement supérieur ni à une augmentation des moyens octroyés.

3.3. À la situation résultant des dispositions énumérées au point 3.2, s'ajoute une différence de traitement entre opérateurs culturels selon que les dispositions qui les concernent interdisent l'introduction d'une demande de reconnaissance ou autre pendant la durée du moratoire ou bien que ces dispositions prévoient qu'aucune reconnaissance ou changement de catégorie ou subvention ne seront octroyés pendant la durée du moratoire.

Ainsi, s'agissant de la seconde catégorie ¹⁶, les opérateurs qui auraient introduit une demande avant le début du moratoire se verraient opposer un refus à leur demande, tandis que ce ne serait pas le cas de la première catégorie ¹⁷.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles ne comportent aucune justification à ce propos.

3.4. De manière générale, s'agissant de l'ensemble des dispositions citées aux points 3.1 à 3.3, il y a lieu de relever que l'exposé des motifs et le commentaire des articles n'identifient pas davantage les effets des mesures envisagées sur les catégories de bénéficiaires concernées, ni dès lors celles qui seraient particulièrement affectées, pas plus qu'ils n'étaient, au moyen de données objectives, la proportionnalité des mesures envisagées.

4. L'absence ou l'insuffisance de justification dans le chef de l'auteur de l'avant-projet ¹⁸ ne permet pas à la section de législation d'apprécier s'il existe dans les cas concernés un recul significatif dans la protection des droits visés et, lorsque c'est le cas, si les mesures envisagées reposent sur une justification raisonnable et sont proportionnées à l'objectif poursuivi en manière telle que le régime ainsi instauré puisse être considéré comme compatible avec l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution et avec le respect du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il appartient par conséquent à l'auteur de l'avant-projet de justifier plus avant le dispositif proposé au regard de ces dispositions ¹⁹.

II. Sécurité juridique

La sécurité juridique commande que les dispositions décrétales modifiées par l'avant-projet soient identifiées avec toute la précision requise.

Ainsi, à l'article 91, les dispositions des divers décrets visés qui contiennent des clauses d'indexation doivent être explicitement mentionnées. Il en va de même de l'article 98.

¹⁶ Voir les articles 109, 112, 119, 123, 124, 125, 129, 130 et 135 de l'avant-projet.

¹⁷ Voir les articles 93 et 94, 101 à 104, 108, 113, 114, 117, 120, 121, 128 et 132 de l'avant-projet.

¹⁸ Dans son avis, l'Inspecteur des Finances observe à cet égard qu'« [e]n ce qui concerne les estimations des impacts budgétaires des dispositions décrétales en projet, l'Inspection des finances n'a pas pu disposer de l'ensemble des explications relatives aux calculs produits, ni de leur détail ».

¹⁹ Voir l'avis 77.696/2-3-4-16-VR.

De plus, s'agissant de l'article 91 ²⁰, selon le commentaire de l'article, la non-indexation ne frappe que « les textes décrets ». Les mots « ou en vertu du » ne cadrent pas avec l'intention ainsi exprimée. La disposition sera réexaminée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PARTIE I – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE ET À L'ENSEIGNEMENT POUR ADULTES

Titre 1^{er} – Mesures relatives à la gratuité et à l'encadrement différencié

Chapitre 1^{er} – Disposition modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement

Articles 1^{er} et 2

1. À l'article 1^{er}, il apparaît contradictoire que le deuxième des trois alinéas en projet qui viennent s'ajouter à l'article 3, § 3, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' vise en ses A) et B) également l'enseignement spécialisé, alors que le troisième alinéa en projet qui vient s'ajouter à la même disposition semble ensuite prévoir un montant forfaitaire distinct spécifiquement pour cet enseignement.

Interrogé sur ce point, le délégué a expliqué :

« Il s'agit d'un montant complémentaire par rapport aux moyens repris à l'alinéa 1^{er} qui est lié à l'exclusion de l'enseignement spécialisé du dispositif de l'encadrement différencié pour les repas [...]. L'auteur propose par ailleurs d'ajouter le terme 'complémentaire' après le terme 'forfaitaire' ».

L'alinéa 2 sera revu en conséquence.

2. Interrogé sur la justification de l'absence d'indexation des montants forfaitaires figurant à l'article 1^{er} de l'avant-projet, alors que le Code de l'enseignement prévoit actuellement une indexation pour les montants qu'il fixe, le délégué a expliqué :

« Les moyens liés à la gratuité des fournitures étaient effectivement indexés et le resteront.

L'auteur propose par conséquent de compléter ces trois alinéas par l'alinéa (qui portera au nombre de 4 ceux rajoutés à l'article 3 § 3) suivant :

'Les montants visés aux deux alinéas précédents sont indexés en appliquant aux montants de l'année civile précédente, le rapport entre l'indice général des prix à la consommation de janvier de l'année civile en cours et l'indice de janvier de l'année civile précédente' ».

²⁰ Qui fait erronément mention de « dispositions » qui « ne sont pas indexées », alors que l'indexation se rapporte aux montants prévus par les dispositifs visés.

L'article 1^{er} sera revu en conséquence, la même observation valant *mutatis mutandis* pour l'article 2 de l'avant-projet, qui sera complété par une formule d'indexation analogue.

Articles 1^{er}, 2 et 8

Les dispositions en projet ne précisent pas clairement ce qu'il faut entendre par le fait que l'« accès » aux dotations ou subventions soit « conditionné » : s'agit-il d'une condition préalable imposée aux pouvoirs organisateurs consistant, par exemple, à s'engager formellement à garantir la gratuité scolaire et/ou d'un mécanisme de contrôle *a posteriori* fondé sur le rapport visé à l'article 8, 3^o, de l'avant-projet et les sanctions visées à l'article 1.7.2-6 du Code de l'enseignement ?

Le principe de légalité en matière d'enseignement, tel que consacré par l'article 24, § 5, de la Constitution, impose que les modalités de ces engagements et contrôles, ainsi que les éventuelles conséquences en cas de non-respect, soient explicitement définies. Si de telles modalités existent, elles doivent être évoquées dans le commentaire de l'article par souci de clarté au regard du principe de légalité.

Les dispositions en projet seront revues et clarifiées à la lumière de ce qui précède.

Chapitre 2 – Disposition modifiant le décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé

Article 3

1. L'article 212^{ter}, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 3 mars 2004 'organisant l'enseignement spécialisé' prévoit que, dans l'enseignement maternel et primaire spécialisé, les pouvoirs organisateurs « peuvent » financer l'organisation de repas complets, sains et durables au sein des cantines scolaires, ce qui laisse entendre qu'il s'agit d'une faculté.

Il ressort toutefois des articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet ainsi que de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article 3 de l'avant-projet que les établissements recevront une dotation ou une subvention complémentaire afin de prendre en charge financièrement l'organisation de ces repas, ce qui laisse entendre qu'il s'agirait non pas d'une faculté d'organisation, mais bien d'une obligation.

À l'article 212^{ter}, alinéa 1^{er}, en projet, les mots « peuvent financer » seront dès lors remplacés par le mot « financent ».

2. L'article 212^{ter}, alinéa 2, e), en projet prévoit que le pouvoir organisateur « veillera au respect » d'un certain nombre « d'orientations » dans l'organisation des repas complets, sains et durables, certaines ayant un caractère flou ²¹ et d'autres pas ²².

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet ne permet dès lors pas de déterminer si la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de mettre à charge des pouvoirs organisateurs de véritables obligations ou s'il s'agit d'un dispositif qui relève davantage de déclarations d'intention ²³.

La disposition sera clarifiée à cet égard.

La même observation vaut pour l'article 7.

3. S'agissant de la même disposition, celle-ci entend énumérer des orientations « dans l'organisation des repas complets, sains et durables ». Le point viii décrit l'une d'entre elles comme suit :

« compléter l'organisation de repas complets, sains et durables par des activités éducatives à destination des élèves et/ou des parents ».

Compte tenu de ce que, par hypothèse, les activités éducatives dont il est question ne peuvent être conçues à destination des parents qu'en dehors de l'établissement scolaire, il y a lieu de supposer que lorsque l'auteur de l'avant-projet vise ces activités, elles ne concernent pas l'organisation des repas en tant que telle, durant les repas mais en dehors de ceux-ci.

Partant, le point viii examiné trouvera mieux sa place dans un dispositif autonome par rapport au e) de l'article 212^{ter}, alinéa 2, en projet.

La même observation vaut pour l'article 7.

²¹ Voir les points i et iii à vii (« promouvoir une alimentation locale, saine et équilibrée », « encourager le recours à l'eau comme seule boisson », « encourager, aussi régulièrement que possible, la découverte de saveurs variées, la consommation de fruits et légumes frais et de saison », « diminuer la quantité de protéines animales », « éviter le gaspillage alimentaire », « réduire la production de déchets », etc.).

²² Voir les points ix (« avoir le label Good Food pour les cantines des écoles ou implantations situées en Région de Bruxelles-Capitale ou le label « Green Deal Cantines durables » pour les cantines des écoles ou implantations situées en Région de langue française ») et x (« avoir recours au cahier spécial des charges de repas complets, sains et durables pour les « collectivités d'enfants » de la Communauté française »).

²³ Et qui, dans ce cas, trouverait mieux sa place dans un texte n'ayant pas de portée normative.

Chapitre 3 – Dispositions modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité

Articles 5 et 6

Les mots « conformément au dernier alinéa du § 3 » seront remplacés, de l'accord du délégué, par les mots « conformément au § 3 ».

Chapitre 4 – Disposition modifiant le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire

Article 8

L'article 1.7.2-1, § 4, alinéa 2, en projet du Code de l'enseignement (article 8, 1°, de l'avant-projet) prévoit que « les dotations et subventions de fonctionnement peuvent également couvrir les frais scolaires liés à l'organisation d'activités culturelles et sportives ou de séjours pédagogiques avec nuitée(s) des élèves le sollicitant ».

La formulation retenue (« le sollicitant ») pourrait induire une interprétation restrictive du champ d'application de la gratuité scolaire. En effet, cette terminologie semble conditionner l'accès à la gratuité à une démarche individuelle.

Cette lecture restrictive apparaît d'ailleurs corroborée par l'alinéa 5 du même paragraphe (article 8, 3°, de l'avant-projet), qui impose au pouvoir organisateur de mentionner dans son rapport d'activités « a minima le nombre d'élèves ayant bénéficié de la gratuité ». Une telle exigence de comptabilisation partielle suggère que la gratuité ne serait pas automatiquement étendue à l'ensemble des élèves, mais réservée à certains d'entre eux.

Or, il convient de rappeler que l'enseignement primaire²⁴ doit être gratuit pour tous. L'article 28, paragraphe 1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant ne prévoit en effet aucune distinction entre les élèves : le droit à une éducation gratuite doit bénéficier à l'ensemble des enfants, indépendamment de leur situation financière²⁵.

La disposition en projet sera revue en conséquence.

²⁴ Ainsi que la 3^e année de l'enseignement maternel, dès lors que celle-ci fait désormais partie de l'enseignement obligatoire.

²⁵ De manière plus générale, sur le principe de gratuité en matière d'enseignement, voir notamment l'avis 65.071/2 donné le 28 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'visant à renforcer la gratuité d'accès à l'enseignement', *Doc. parl.*, Parl. comm. fr., 2018-2019, n° 765/1, pp. 21-31.

Chapitre 5 – Dispositions modifiant le décret du 19 octobre 2023 relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française et de son arrêté d'exécution

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Titre 2 – Mesures relatives à l'indexation

Ce titre n'appelle aucune observation.

Titre 3 – Mesures relatives au renforcement et à la flexibilisation du nombre de périodes d'accompagnement spécialisé

Chapitre 1^{er} – Disposition modifiant le décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement

Chapitre 2 – Dispositions modifiant le Code de l'Enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

Titre 4 – Mesure relative à la règle de globalisation partielle ou totale du comptage

Ce titre n'appelle aucune observation.

Titre 5 – Mesures relatives aux recherches scientifiques et aux initiatives contribuant à l'amélioration de la qualité du système éducatif

Article 19

1. Aux termes de l'article 1.6.1-4, § 1^{er}, en projet, le Gouvernement assure :

1° l'organisation de recherches liées à la participation de la Communauté française à des enquêtes internationales, selon les modalités visées au paragraphe 2 ;

2° l'organisation et la mise en œuvre d'un agenda de la recherche scientifique pour la qualité du système éducatif, selon les modalités visées au paragraphe 3 ;

3° l'organisation et la mise en œuvre d'un dispositif de pôles d'expertises didactiques et pédagogiques, selon les modalités visées au paragraphe 4.

S'agissant de l'organisation de recherches liées à la participation de la Communauté française à des enquêtes internationales, l'article 1.6.1-4, § 2, alinéa 5, en projet habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de sélection des établissements d'enseignement supérieur et les modalités de conclusion de conventions de partenariats (1°) ainsi que les modalités d'octroi, d'utilisation et de justification des subventions (2°).

S'agissant de l'organisation et de la mise en œuvre d'un agenda de la recherche scientifique, le paragraphe 3, alinéa 2, de la même disposition prévoit que le Gouvernement peut octroyer des subventions aux établissements d'enseignement supérieur, dans la limite des crédits budgétaires.

L'alinéa 3 du même paragraphe habilite à cette fin le Gouvernement à arrêter les modalités d'organisation des appels à projet ou d'introduction des demandes de subventions (2°) ainsi que les modalités d'octroi, d'utilisation et de justification de la subvention (3°).

Enfin, s'agissant de l'organisation et de la mise en œuvre d'un dispositif de pôles d'expertises didactiques et pédagogiques, le paragraphe 4, alinéa 4, habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de l'appel à projets auprès des établissements d'enseignement supérieur en vue de l'organisation de ce dispositif.

L'article 1.6.1-5 prévoit encore l'octroi de subventions par le Gouvernement aux établissements d'enseignement supérieur ou aux acteurs du secteur associatif, dans la limite des crédits budgétaires, pour financer des projets qui ont pour objectif d'accompagner, d'analyser, de documenter ou, le cas échéant, évaluer les dynamiques de changement et l'innovation au sein de la communauté scolaire.

Le Gouvernement peut, à cette fin, « lancer un appel à projets ou répondre à une demande de subvention ».

Il est habilité par l'alinéa 3 à arrêter les modalités d'organisation des appels à projets et d'introduction des demandes de subvention (1°) de même que les modalités d'octroi, d'utilisation et de justification de la subvention (2°).

2. Selon l'article 24, § 5, de la Constitution,

« [l']organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, ce principe de légalité requiert que le législateur décretaal établisse lui-même les éléments essentiels concernant les critères de répartition et les conditions d'octroi des subventions, leur objet et la nature des dépenses couvertes, le montant des subventions, ainsi que les procédures à suivre tant lors de l'octroi des subventions que lors de la justification de l'emploi de celles-ci ²⁶.

²⁶ Voir l'avis 77.757/2 donné le 18 juin 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 16 juillet 2025 'portant diverses mesures relatives à l'Enseignement', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2024-2025, n° 137/1, pp. 86-102.

Dans son avis 75.187/2 ²⁷, la section de législation a cependant observé :

« Pour satisfaire aux exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution, les délégations confiées par le législateur décrétal ne peuvent porter que sur la mise en œuvre des principes arrêtés par le législateur décrétal lui-même, sans préjudice, toutefois, du respect parallèlement dû à la liberté académique et de recherche scientifique des établissements concernés ²⁸ ».

En dehors de l'objet général des subventions, les articles 1.6.1-3 à 1.6.1-6 en projet du Code de l'enseignement s'abstiennent de fixer la plupart des éléments essentiels du régime, conférant au Gouvernement une latitude d'intervention incompatible avec le principe de légalité consacré à l'article 24, § 5, de la Constitution.

Il en est notamment ainsi lorsque le dispositif suggère que le Gouvernement peut soit procéder à un appel à projets soit répondre à des demandes individuelles de subventions.

Il en est également ainsi lorsque les dispositions examinées prévoient que le Gouvernement « peut » octroyer des subventions ou lancer des appels à projets.

La question se pose en effet de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les subventions ici concernées, l'utilisation du verbe « pouvoir » laissant supposer que le Gouvernement disposerait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider du principe même de l'octroi des subventions, ce même lorsque toutes les conditions mises par la disposition à l'examen seraient remplies, et que des crédits budgétaires seraient disponibles.

L'avant-projet doit être complété pour répondre aux exigences de légalité telles qu'elles résultent de l'article 24, § 5, de la Constitution.

3. S'agissant, plus particulièrement, du pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui serait conféré au Gouvernement, il conviendra que le texte en projet soit complété aux fins de fixer, dans le respect du principe d'égalité, les critères à mettre en œuvre par lui pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de subventions même lorsque les conditions qui seront fixées par ou en vertu du décret en projet seront remplies.

À défaut d'une telle intention, il y aurait lieu de revoir la formulation du texte afin d'écarter toute ambiguïté quant à l'existence d'une telle faculté.

²⁷ Avis 75.187/2 donné le 16 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 4 avril 2024 'relatif au financement de la Recherche dans les établissements d'enseignement supérieur', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 684/1, pp. 114-142.

²⁸ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Dans son avis 74.780/2-4 donné le 13 novembre 2023 sur un avant-projet de décret 'portant diverses dispositions accompagnant le budget initial 2024', la section de législation a rappelé que « [s]i les principes de légalité et d'égalité qui gouvernent la matière (article 24, §§ 4 et 5, de la Constitution), impliquent que le décret encadre le pouvoir d'appréciation reconnu aux établissements d'enseignement supérieur, encore est-il nécessaire pour que soient respectée la liberté académique et de recherche scientifique qui leur revient parallèlement, que cet encadrement soit suffisamment souple pour ne pas réduire à néant ce pouvoir d'appréciation ».

4. La notion d'« acteurs du secteur associatif » devra encore être précisée afin d'éviter toute ambiguïté dans l'application du dispositif.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que la notion d'« organisme de recherche reconnu », utilisée dans la définition de la recherche scientifique à l'article 1.6.1-3, 3°, en projet, ne figure pas parmi les entités éligibles aux subventions ou appels à projets. Si l'intention est de rendre ces organismes éligibles, il conviendra de l'indiquer explicitement dans les dispositions de l'avant-projet et de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par cette notion. À défaut, les termes « ou un organisme de recherche reconnu » devront être supprimés.

Titre 6 – Mesures relatives aux mises en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite

Articles 20 à 23

L'article 10*duedecies*, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 297 du 31 mars 1984 'relatif aux charges, traitements, subventions-traitements et congés pour prestations réduites dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux' énonce :

« En tenant compte des conditions particulières fixées par les articles 10*tredecies*, 10*quatuordecies*, 10*quindecies*, 10*sexdecies*, 10*octodecies*, les membres du personnel visés à l'article 10*undecies* peuvent bénéficier d'une disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite, pour autant qu'ils ne puissent bénéficier d'une pension de retraite à charge du Trésor public.

La disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite dont il est question au présent article peut être totale ou partielle. La disponibilité pour convenances personnelles à temps partiel peut être à quart temps, mi-temps ou trois-quarts temps.

La durée de disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite, totale ou partielle, ne peut excéder autant de mois que le membre du personnel compte d'années complètes d'ancienneté de service telle qu'arrêtée à la date à laquelle le membre du personnel bénéficie pour la première fois de la mise en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite. Ce nombre de mois est multiplié par 1 en cas de disponibilité totale, par 4 en cas de disponibilité à quart temps, par 2 en cas de disponibilité à mi-temps et par 4/3 en cas de disponibilité à trois-quarts temps. Le résultat de ce calcul est arrondi s'il échet à l'unité supérieure ».

Les dispositions en projet ont pour objet de limiter la durée totale de la mise en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite (DPPR) à « 24 mois calendaires ».

L'exposé des motifs précise :

« Le présent Titre vise à limiter la durée des mises en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite (DPPR) à 24 mois calendaires, afin d'aligner la réglementation de la Fédération Wallonie-Bruxelles sur les orientations de la réforme fédérale des pensions.

En effet, l'avant-projet de loi modifiant l'admissibilité pour la pension des fonctionnaires des périodes de congé, de disponibilité, d'interruption de carrière et d'autres formes d'absence prévoit que les périodes de congés, disponibilités ou interruptions de carrière, ne seront plus admissibles qu'à concurrence de 24 mois calendaires précédant la mise à la pension de retraite.

Jusqu'à présent, en Communauté française, le mécanisme du 'pot DPPR', calculé sur la base de l'ancienneté de service et modulé en fonction de la quotité de la disponibilité (temps plein, mi-temps, quart-temps, etc.), permettait sans restriction d'aller au-delà de 24 mois calendaires, notamment pour les DPPR à temps partiel. Ce mécanisme est maintenu, mais son utilisation est désormais plafonnée : quelle que soit l'ancienneté acquise et quelle que soit la quotité choisie, la durée totale d'une DPPR ne pourra excéder 24 mois calendaires.

Ceci permet d'assurer que, comme aujourd'hui, les DPPR ne soient possibles que dans le cadre des périodes considérées comme assimilées pour le calcul et l'octroi de la pension par le Gouvernement fédéral sur lequel la communauté française entend se greffer. Le mécanisme des prolongations des DPPR prévu par la législation actuellement en vigueur – par exemple, en cas de prolongation jusqu'à la fin de l'année scolaire –, n'est pas supprimé par la présente réforme. Toutefois, ces prolongations n'ouvrent aucun droit supplémentaire à la pension par rapport à la situation dans laquelle le membre du personnel aurait été placé s'il avait interrompu sa carrière à la date P. Elles visent uniquement à assurer la continuité du service dans l'organisation scolaire.

Une disposition transitoire est également introduite afin de garantir la sécurité juridique des agents déjà engagés dans un dispositif de DPPR avant l'entrée en vigueur de ce décret.

Les nouvelles règles ne s'appliqueront ainsi qu'aux mises en disponibilité octroyées à partir du 1^{er} janvier 2026, sans préjudice des dispositions transitoires prévues par la réforme fédérale des pensions en matière d'aménagements de fin de carrière ».

Interrogé plus précisément sur la disposition fédérale évoquée dans l'exposé des motifs, ainsi que sur les éléments justifiant la limitation envisagée dans l'avant-projet, le délégué a indiqué :

« a) L'article 8 de l'avant-projet de loi modifiant l'admissibilité pour la pension des fonctionnaires des périodes de congé, de disponibilité, d'interruption de carrière et d'autres formes d'absence prévoit d'insérer un article 1/3 selon lequel 'Les absences résultant de périodes d'aménagement de fin de carrière prises après le 31 décembre 2025, quelle que soit leur ampleur, sont admissibles à concurrence de 24 mois calendrier'.

b) Plusieurs raisons justifient notre choix :

1° Cette mesure vise à clarifier le régime applicable aux DPPR au sein de la FWB, en supprimant les zones d'ambiguïté dans le chef des MDP enseignant et en alignant le cadre réglementaire sur celui du fédéral, tant dans son esprit que dans sa logique d'application.

2° Le dispositif fédéral laisse subsister certaines zones grises, notamment dans le traitement des DPPR à temps partiel. En garantissant une application homogène des 24 mois calendaires, quelle que soit la quotité, l'objectif est de garantir une application homogène du régime. Cela permettra à la FWB d'éviter les contentieux potentiels relatifs à l'interprétation du mécanisme et aux MDP de connaître la durée maximale de leur mise en disponibilité sans risque de confusion.

3° La FWB est également confrontée à des contraintes budgétaires dans la gestion de ses dépenses liées aux rémunérations et traitement d'attente. La limitation à deux ans contribue donc à mieux encadrer ce dispositif coûteux.

4° La DPPR a été instaurée à la fin des années 90, dans un contexte de sureffectif enseignant. Or, la FWB fait désormais face à une pénurie d'enseignant, qui plaide pour une révision plus stricte des dispositifs de sortie anticipée.

5° Enfin, si le dispositif s'aligne sur les principes de la réforme fédérale, la mesure relève pleinement de la compétence de la FWB, qui demeure libre d'en déterminer les modalités d'application selon ses priorités politiques ».

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, la raison pour laquelle la limite de vingt-quatre mois calendaires s'appliquerait à la durée totale du régime de mise en disponibilité, sans distinction liée à la quotité de travail du membre du personnel, qu'il soit en DPPR à temps plein ou à temps partiel. En effet, telle qu'elle résulte du dispositif, la mesure envisagée a pour effet de traiter de manière identique des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes.

Titre 7 – Mesures relatives aux cellules de soutien et d'accompagnement

Chapitre 1 – Dispositions modifiant le décret du 28 mars 2019 relatif aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement, tel que modifié par le décret du 25 mars 2021

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité. Pour le surplus, ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre 2 – Dispositions modifiant le décret du 24 juin 1996 portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française

Article 36

La conséquence de la suppression de la faculté d'octroyer des congés visés à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 4°, du décret du 24 juin 1996 'portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française' sur la situation des personnes en bénéficiant actuellement n'apparaît pas clairement.

Comme l'a expliqué le délégué, l'intention est de leur permettre d'achever l'année scolaire en cours.

L'avant-projet sera complété en conséquence.

Titre 8 – Mesures instituant un projet pilote visant à renforcer les partenariats entre les écoles et les entreprises

Article 39

Afin de mettre en place un projet pilote visant à créer des partenariats de collaboration pérennes entre des écoles de l'enseignement qualifiant ordinaire et des entreprises au niveau local, la disposition en projet prévoit un budget qui « comprend le financement de périodes-professeurs supplémentaires au sein des écoles et des partenaires extérieurs du monde de l'enseignement, de la formation, du monde économique et de l'emploi à la participation et à l'encadrement du projet-pilote ».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition ne permet pas de déterminer précisément, à l'exception de ce qui concerne l'octroi de périodes-professeurs, de quel type de financement il est question et quels en seraient les bénéficiaires.

Dès lors que l'auteur de l'avant-projet entend régler exclusivement la matière de l'enseignement ²⁹, l'article 39 ne peut en tout cas pas être compris comme permettant d'assurer un financement direct d'opérateurs économiques relevant de la compétence de la Région wallonne.

La disposition sera revue en conséquence.

Articles 40 et 41

1. Les dispositions en projet ne permettent pas de déterminer qui est chargé d'établir l'appel à projet (ou l'appel à candidatures ³⁰) et comment articuler l'article 40, §§ 2 et 3, qui fixe des conditions de recevabilité et des critères de sélection des candidatures avec l'article 41, § 1^{er}, qui prévoit que les conditions de recevabilité, les critères et les modalités de sélection sont fixés dans cet appel.

Les articles 40 et 41 seront clarifiés sur ces points.

2. L'article 40, § 1^{er}, prévoit la diffusion d'un appel à candidatures « par les services du Gouvernement via une circulaire ou tout autre moyen adéquat ».

²⁹ Voir l'association facultative, au sein du comité de pilotage créé par l'article 42 de l'avant-projet, d'un représentant du ministre chargé de l'Emploi en Région wallonne.

³⁰ Une seule de ces deux notions sera choisie.

Afin d'éviter de s'immiscer dans l'organisation des services du gouvernement, les mots « par les services du Gouvernement via une circulaire ou tout autre moyen adéquat » seront remplacés par les mots « selon les modalités fixées par le Gouvernement ».

3. Dans les conditions de recevabilité et les critères de sélection qu'il fixe, l'article 40, §§ 2 et 3, fait référence à plusieurs reprises aux « deux objectifs du projet pilote », alors que, selon l'article 37 de l'avant-projet, le projet pilote poursuit trois objectifs. Dans un souci de sécurité juridique, cette incohérence sera levée.

Titre 9 – Mesure portant sur le refinancement de l'ESHR

Article 47

Dans l'article 39 en projet du décret du 2 juin 1998 'organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française', il y a lieu de viser non pas « la date d'entrée en vigueur du présent décret » mais la date du 1^{er} janvier 2026, compte tenu de l'article 140 de l'avant-projet.

Titre 10 – Mesures relatives aux pôles territoriaux

Ce titre n'appelle aucune observation.

Titre 11 – Dispositions transitoires

Article 54

1. L'article 54 énonce :

« Les dispositions visées au Titre 6 ne s'appliquent qu'aux mises en disponibilité pour convenances personnelles précédant la pension de retraite qui sont octroyées à partir du 1^{er} janvier 2026 ».

Le commentaire de l'article précise :

« Cet article détermine les situations des membres du personnel qui auraient introduit une demande de mise en disponibilité pour convenances personnelles avant l'entrée en vigueur du présent décret. Dès lors que la décision d'octroi n'aurait pas été matérialisée avant le 1^{er} janvier 2026, la demande sera traitée conformément aux nouvelles dispositions ».

2. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut certes décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire.

Les articles 10 et 11 de la Constitution sont néanmoins violés si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit ³¹.

Sauf motif impérieux d'intérêt général, les principes rappelés ci-dessus seraient méconnus si la période transitoire envisagée n'était pas ouverte aux membres du personnel ayant introduit une demande pour bénéficier du DPPR avant le 1^{er} janvier 2026, alors même qu'ils remplissent les conditions requises au moment de leur introduction de cette demande, *a fortiori* lorsque le traitement de ces demandes n'a pas eu lieu pour des raisons indépendantes de leur volonté ³².

L'article 54 sera réexaminé à la lumière de ce qui précède.

PARTIE II – DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Titre 1^{er} – Disposition modifiant la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité. Pour le surplus, ce titre n'appelle aucune observation.

Titre 2 – Dispositions concernant les structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie

Article 59

Dès lors que l'article 58 de l'avant-projet autorise le Gouvernement à dénoncer l'accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française et la Région wallonne 'relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie', l'abrogation du décret du 24 avril 2014 portant assentiment à cet accord de coopération est dépourvue d'intérêt. Comme l'a déjà indiqué la section de législation, lorsqu'un décret portant

³¹ Voir, en ce sens, l'avis 77.495/4 donné le 17 mars 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement, modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement, l'abrogeant en date du 30 septembre 2026 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

³² Voir, sur ce point, la circulaire 9464 du 19 mars 2025 « Informations sur le traitement des demandes d'octroi des disponibilités pour convenance personnelle précédant la pension de retraite – D.P.P.R » ([http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000004/FWB%20-%20Circulaire%209464%20\(9719_20250319_160950\).pdf](http://www.enseignement.be/upload/circulaires/000000000004/FWB%20-%20Circulaire%209464%20(9719_20250319_160950).pdf)).

assentiment à un accord de coopération « a sorti ses effets, c'est-à-dire que l'assentiment a été donné, il est sans portée d'abroger un tel décret, puisque l'abrogation ne vaut que pour l'avenir et n'est pas susceptible de remettre en cause les effets acquis qui appartiennent au passé »³³.

L'article 59 sera donc omis.

Article 60

1. L'article 60 de l'avant-projet alloue une subvention récurrente de 200.000 euros à l'association sans but lucratif Eurometropolitan e-Campus, afin de lui permettre de recentrer ses activités sur le développement de formations en lien avec la transition numérique, considérant la suppression des SCES envisagée par l'avant-projet³⁴.

En mentionnant expressément l'association qui bénéficiera de la subvention, il convient de souligner que cela exclut définitivement d'autres associations qui pourraient exercer les tâches assignées et qui rempliraient également les conditions d'octroi de la subvention, ce qui peut être contraire au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution³⁵.

À cet égard, le commentaire de l'article indique :

« L'Eurometropolitan e-Campus est le seul opérateur proposant une formation de pointe dans le domaine du numérique dans une zone géographique, la Wallonie picarde, comptant peu d'implantation d'établissements d'enseignement supérieur ».

Si cette justification peut être admise pour ce qui concerne l'année 2026, et gagnerait à ce titre à figurer dans le commentaire de la disposition, celle-ci a vocation à s'appliquer « à partir de l'année budgétaire 2026 » et, par conséquent, sans limite dans le temps. Or, rien ne permet d'affirmer que l'association visée en l'espèce demeurera, à l'avenir, le seul opérateur proposant les activités justifiant la subvention. Il en résulterait dans cette hypothèse une différence de traitement entre l'association Eurometropolitan E-Campus et celles proposant des prestations similaires.

La disposition sera dès lors revue afin de déterminer de manière générale et abstraite les conditions permettant d'obtenir une telle subvention et les critères qui seront utilisés pour sélectionner le ou les bénéficiaires de celle-ci si plusieurs candidats en sollicitent l'obtention.

³³ Avis 49.908/4 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'Éducation, à l'Environnement, à la Nature et au Développement durable', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 268/1, pp. 21-24.

³⁴ Articles 58 et 59.

³⁵ Voir, dans le même sens, l'avis 50.091/1/V donné le 6 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 20 janvier 2012 'houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2011-2012, 1361/1, pp. 67-82.

2. Par ailleurs, comme l'a relevé la section de législation dans son avis 77.757/2³⁶, la prestation exclusive de services en échange d'une contrepartie financière est susceptible d'être qualifiée, selon les circonstances et les conditions dans lesquelles elle s'opère, comme un marché public de services³⁷⁻³⁸.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles n'abordent pas la question de la qualification du mécanisme de subventionnement en projet.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de préciser le cadre juridique dans lequel s'insère le régime en projet et de démontrer la compatibilité de celui-ci au regard des conditions applicables au cadre juridique auquel il se rapporte.

Titre 3 – Disposition concernant le suivi et l'évaluation de l'outil d'aide à l'orientation

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité. Pour le surplus, ce titre n'appelle aucune observation.

³⁶ Voir également l'avis 64.879/4 donné le 4 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé', *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1332/1, pp. 25-35 : « En l'espèce, selon la nature de la mission confiée au centre et le degré de précision apportée par le Gouvernement dans la définition de celle-ci, la mise en œuvre de l'article 410/4 en projet du CWASS pourrait aboutir à une requalification de l'opération ».

³⁷ La notion de marché public est définie à l'article 2, 17°, de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics' comme étant « le contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services [...] ». Voir CJUE, arrêt *NFS*, 17 octobre 2024, C-28/23, et le commentaire de cet arrêt dans N. VANDER PUTTEN, K. WAUTERS et M. VICTOR, « La distinction entre subventions et marchés publics : enjeux, état des lieux et approche comparative » in D. DE ROY et al. (dir.), *La commande publique à la croisée des chemins / Overheidsaankopen op een tweesprong*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, pp. 47-82 ; et dans L. DERARD et M. VANDER STRAETEN, « L'élaboration et la mise en œuvre des subventions : égalité, légalité et autres actualités » in N. VANDER PUTTEN et al. (dir.), *Actualités en matière de droit des dépenses publiques*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, pp. 141-181. Voir également C. CAILLET, « Le processus et les principes régissant la sélection des bénéficiaires d'une subvention : tentative de définition à la lumière des principes applicables en matière de marchés publics », *A.P.T.*, 2024, pp. 3-6.

³⁸ L'article 32 de la loi du 17 juin 2016 'sur les marchés publics' énonce : « Ne sont pas soumis à l'application de la présente loi, les marchés de services de recherche et de développement. La loi est par contre applicable aux marchés de services de recherche et de développement relevant des codes CPV 73000000-2 à 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 et 73430000-5, pour autant que les deux conditions suivantes soient réunies : 1° leurs fruits appartiennent exclusivement au pouvoir adjudicateur pour son usage dans l'exercice de sa propre activité ; et 2° la prestation de services est entièrement rémunérée par le pouvoir adjudicateur ». M. VANDER STRAETEN relève que « [s]ont également des marchés publics les missions de recherche confiées par exemple à des institutions universitaires, lorsque l'autorité requiert la production des rapports d'études et en acquiert la propriété intellectuelle » (VANDER STRAETEN, M., « 9. - Marchés publics et subventions : la minima divisio ? » in DE LA VALLÉE POUSSIN, C.-H. et VILLAIN XIII, M. (dir.), *Aux frontières des marchés publics*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 241.

Titre 4 – Disposition concernant le soutien aux établissements d'enseignement supérieur de plein exercice dans le cadre de la plateforme « E-Paysage »

Article 62

Au paragraphe 3, il convient de prévoir l'hypothèse dans laquelle un établissement compterait exactement 3500 étudiants, et pas uniquement un nombre d'étudiants inférieur ou supérieur à ce nombre.

Titre 5 – Disposition concernant le soutien à des initiatives d'orientation et de promotion des métiers en pénurie

Article 63

La subvention que prévoit cette disposition couvre l'engagement de conseillers experts de l'enseignement supérieur, chargés de soutenir le développement stratégique des filières STEAM, ainsi que de contribuer à la promotion des métiers en pénurie.

Elle est octroyée aux pôles académiques, visés à l'article 62, 1°, 2°, 4° et 5° du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études', à l'exclusion donc du pôle académique de Bruxelles, situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, comme le confirme par ailleurs le commentaire de l'article.

À cet égard, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, et compte tenu des objectifs poursuivis, la différence de traitement opérée entre les différents pôles académiques visés à l'article 62 du décret du 7 novembre 2013.

Sauf à pouvoir dûment justifier cette différence de traitement dans le commentaire de l'article, la disposition sera revue afin de s'appliquer à l'ensemble des pôles académiques.

PARTIE III – DISPOSITIONS RELATIVES AUX HÔPITAUX UNIVERSITAIRES

Article 65

La section de législation n'aperçoit pas la portée de la modification prévue par l'article 65 de l'avant-projet. En effet, les termes dont la suppression est envisagée ne figurent pas dans l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 'portant l'organisation, le fonctionnement et la gestion des hôpitaux universitaires de l'État à Gand et à Liège', mais bien à l'article 10 du décret-programme du 19 décembre 2002 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le Fonds Écureuil de la Communauté française, l'euro, les institutions universitaires, le Centre hospitalier universitaire de Liège, les centres psycho-médico-sociaux, les services de promotion de la santé à l'école, l'enseignement et le centre technique horticole de Gembloux', tel qu'il était initialement rédigé.

Interrogé à ce sujet, le délégué a indiqué ce qui suit :

« Sur l'art. 65, l'art. 9 du décret-programme du 19 décembre 2002 prévoit que 'Le Gouvernement peut adapter la numérotation des articles et des subdivisions des articles de l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987 précité'. À la suite de quoi, l'AR n° 542 a été adopté en son final pour reprendre les mêmes dispositions que l'art. 19 du décret-programme du 19 décembre 2002 [...]

Légistiquement parlant, le Centre d'Expertise Juridique du Ministère nous a donc conseillé de procéder à la suppression de ces termes finaux dans l'AR n° 542 ».

Il convient toutefois d'observer que l'arrêté royal n° 542 du 31 mars 1987, en l'état du *Moniteur belge*, ne reprend pas le contenu de l'article 10 du décret-programme du décembre 2002 ³⁹.

La disposition sera dès lors omise.

PARTIE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AUX BÂTIMENTS SCOLAIRES

Titre 1 – Dispositions relatives aux fonds classiques des bâtiments scolaires

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité. Pour le surplus, ce titre n'appelle aucune observation.

Titre 2 – Disposition relative au Fonds de garantie des bâtiments scolaires

Ce titre n'appelle aucune observation.

Titre III – Dispositions relatives à la réforme des bâtiments scolaires

Article 72

De l'accord du délégué, les mots « à l'article 34 » seront remplacés par les mots « à l'article 36 ».

PARTIE V – DISPOSITIONS RELATIVES AUX INFRASTRUCTURES CULTURELLES

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité.

³⁹ C'est à tort que la plateforme Gallilex renseigne l'insertion dans l'arrêté royal n° 542 du contenu de l'article 10 du décret-programme du 19 décembre 2002.

PARTIE VI – DISPOSITIONS RELATIVES À LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Titre I – Modifications du décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française

Titre II – Modifications du décret du 4 avril 2024 relatif au financement de la recherche au sein des établissements d'enseignement supérieur

Articles 76 et 83

À l'article 76, l'article *7quinquies*, § 1^{er}, en projet du décret du 25 juillet 1996 'relatif aux charges et emplois des Hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française' prévoit désormais un montant de 550.000 euros alloués annuellement aux hautes écoles dans le cadre de l'attribution de missions de recherche à un ou plusieurs membres de leur personnel.

Le commentaire de la disposition indique à cet égard :

« Les moyens qui étaient prévus pour le soutien relatif aux missions de recherche par l'article *7quinquies* du décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française sont transférés progressivement dans le Fonds de la recherche en Hautes Ecoles. Cet article prévoit le transfert de 50% de ces moyens en 2026 ».

Cette disposition est par conséquent à mettre en relation avec l'article 83 de l'avant-projet qui tend à modifier l'article 16, alinéa 1^{er}, du décret du 4 avril 2024 'relatif au financement de la recherche au sein des établissements d'enseignement supérieur' en remplaçant les mots « 2.332.000 d'euros » par les mots « 2.887.000 euros ». Il en résulte que l'augmentation des moyens dévolus au financement du Fonds de recherche en Hautes Écoles est de 555.000 euros.

Or, compte tenu des explications du commentaire de l'article 76 faisant état d'un transfert de 50 % des moyens, les montants indiqués aux articles 76 et 83 devraient être, par définition, identiques.

Les deux dispositions seront revues à la lumière de cette observation pour assurer leur cohérence.

Article 87

La disposition énonce que le Gouvernement « peut » octroyer la subvention.

La question se pose de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer la subvention ici concernée. En effet, l'utilisation du verbe « pouvoir » laisse supposer que le Gouvernement disposerait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider du principe même de l'octroi de la subvention, ce même lorsque toutes les conditions mises par la disposition à l'examen seraient remplies, et que des crédits budgétaires seraient disponibles.

Il convient dès lors de lever toute ambiguïté à ce propos.

Sur ce point, si l'intention est de conférer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au Gouvernement, il conviendra que le texte en projet soit complété aux fins de fixer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de subvention même lorsque les conditions qui seront fixées par ou en vertu du décret en projet seront remplies.

À défaut d'une telle intention, il y aurait lieu de revoir la formulation du texte afin d'écarter toute ambiguïté quant à l'existence d'une telle faculté.

Article 89

1. Il convient de rappeler que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'opposent à ce que le législateur décrète attribue directement certaines missions à un ministre. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit dès lors habilitier le Gouvernement à effectuer les différentes tâches et missions visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même.

Par conséquent, les mots « Ministre qui a la Recherche dans ses attributions » seront remplacés par les mots « Gouvernement ».

2. À l'article 73/3, § 3, en projet, les mots « recours visé à l'alinéa 1^{er} » prêtent à confusion dès lors qu'il n'est pas question de recours à l'alinéa 1^{er}. Pour éviter toute difficulté, les mots « visés à l'alinéa 1^{er} » seront dès lors omis.

PARTIE VII – DISPOSITION RELATIVE À LA NON-INDEXATION DES SUBSIDES DANS LE SECTEUR DE L'ENFANCE

Cette partie n'appelle aucune observation.

PARTIE VIII – DISPOSITION RELATIVE AUX MAISONS DE JUSTICE PORTANT SUR LE CODE DU 5 OCTOBRE 2023 DE LA JUSTICE COMMUNAUTAIRE

Cette partie n'appelle aucune observation.

PARTIE IX – DISPOSITIONS VISANT À INSTAURER UN MORATOIRE TEMPORAIRE DANS LE SECTEUR JEUNESSE

Cette partie n'appelle aucune observation.

PARTIE X – DISPOSITION RELATIVE AUX ORGANISMES ADMINISTRATIFS PUBLICS

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité.

PARTIE XI – DISPOSITIONS RELATIVES À LA CULTURE

Titre 1 – Disposition modifiant la trajectoire budgétaire du PECA

Article 96

Il est renvoyé à l'observation sur la recevabilité.

Pour le surplus, l'article 1.4.5-22, § 3, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, en projet du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire entend fixer pour les années 2025 et 2026 les montants affectés annuellement à la mise en œuvre du chapitre V en projet du titre IV du livre I^{er} de ce Code. Une telle disposition n'a pas sa place dans un décret organique et méconnaît par ailleurs le principe d'annualité du budget, inscrit notamment à l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Cette disposition sera omise ⁴⁰.

Titre 2 – Dispositions relatives à la non-indexation des subventions

Il est renvoyé aux observations générales relatives à l'article 23 de la Constitution et au principe d'égalité et de non-discrimination.

Titre 3 – Dispositions relatives à la mise en place d'un moratoire sur les dépôts des dossiers de demandes de reconnaissance ou de changement de catégorie

Il est renvoyé le cas échéant aux observations générales relatives à l'article 23 de la Constitution et au principe d'égalité et de non-discrimination.

Chapitre 1 – Modifications portées au décret du 21 novembre 2013 sur les centres culturels

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

⁴⁰ Voir en ce sens l'avis 71.541/4 donné le 29 juin 2022 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « modifiant le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène », *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 423/1, pp. 108-119 et l'avis 71.679/2 donné le 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 13 octobre 2022 'relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 439/1, pp. 76-103, plus particulièrement p. 23 de l'avis. L'avis donné par l'Inspecteur de finances sur cette disposition va dans le même sens.

Chapitre 2 – Modifications apportées au décret du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture et à l'organisation du Réseau de la Lecture publique

Chapitre 3 – Modifications apportées au décret du 17 juillet 2003 relative au développement de l'action d'éducation permanente dans le champ de la vie associative

Chapitre 4 – Modifications apportées au décret du 25 avril 2019 relatif au secteur muséal

Article 109

La disposition en projet énonce que la non-reconnaissance provisoire ne s'applique pas aux « fédérations sectorielles, représentatives déjà reconnues ». Une telle règle semble dépourvue de portée utile, une institution déjà reconnue n'étant par définition pas concernée par une règle qui s'applique aux institutions qui demandent leur reconnaissance. La disposition sera réexaminée et, si cette formulation est maintenue, le commentaire de l'article sera complété pour en éclairer la portée.

Une observation analogue vaut notamment pour les articles 114, 116, 118 et 119.

Article 121

La disposition précisera le paragraphe concerné par la modification.

Chapitre 5 – Modifications apportées au décret du 25 mai 2023 relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial

Chapitre 6 – Modifications apportées au décret du 30 avril 2009 relatif à l'encadrement et au subventionnement de pratiques artistiques en amateur, des fédérations représentatives de centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité

Chapitre 7 – Modifications apportées au décret du 4 avril 2024 relatif au subventionnement des secteurs professionnels des Langues, des Lettres et du Livre

Chapitre 8 – Modifications au décret du 3 avril 2014 relatif aux arts plastiques

Chapitre 9 – Modifications apportées au décret du 7 septembre 2023 relatif à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Ces chapitres n'appellent aucune observation.

Titre 4 – Disposition relative à la prolongation automatique de certaines reconnaissances

Il est renvoyé aux observations générales relatives à l'article 23 de la Constitution et au principe d'égalité et de non-discrimination.

PARTIE XII – DISPOSITIONS RELATIVES AUX FONDS BUDGÉTAIRES FIGURANT AU BUDGET GÉNÉRAL DES DÉPENSES DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Article 139

Invitée à expliciter la modification apportée au point 11 du tableau annexé au décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française concernant le Fonds destiné à subventionner des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse, la déléguée a répondu :

« La formulation des recettes affectées n'était plus à jour puisque certaines recettes iront désormais directement vers le trésor public et plus en transit vers le fonds budgétaire de l'aide à la jeunesse. C'est la raison pour laquelle la ligne 'recettes provenant de l'autorité fédérale dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait d'qualifié d'infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait' est supprimée.

Quant aux dépenses autorisées, le libellé actuel 'subventions des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse' est très large.

Par la proposition formulée, on entend réduire les dépenses y affectées, tout en créant/modifiant des AB au niveau du budget initial 2026 afin de faire sortir certaines dépenses qui y étaient affectées ».

Ces explications figureront utilement dans le commentaire des articles qui doit être considérablement étoffé.

PARTIE XIII – ENTRÉE EN VIGUEUR

Article 140

L'article 140 prévoit que le décret en projet entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

Par dérogation, le point B) prévoit que les articles 101 à 104 et 108 produiront leurs effets le 16 décembre 2025.

La raison d'être de cette disposition tient en ce que les dispositions concernées interdisent l'introduction de demande de reconnaissance au cours d'une période prenant cours le 16 décembre 2025.

L'article 140 perd toutefois de vue que d'autres dispositions de l'avant-projet interdisent l'introduction de demandes de reconnaissance, les augmentations de catégorie et l'octroi de conventions pendant des périodes prenant cours à une date antérieure, étant le 1^{er} décembre 2025. Sont concernés les articles 128, 129 et 132.

Il conviendrait donc logiquement de fixer la date d'entrée en vigueur de ces trois dispositions au 1^{er} décembre 2025.

Vu la date à laquelle la demande d'avis a été introduite, le décret en projet devrait pouvoir être adopté et publié au *Moniteur belge* avant le 1^{er} décembre 2025.

Si cette éventualité se confirme, au point B), les mots « produisent leurs effets » seront remplacés par les mots « entrent en vigueur ». Par ailleurs, cette disposition sera complétée par un troisième point fixant la date d'entrée en vigueur des articles 128, 129 et 132 au 1^{er} décembre 2025.

Si le décret en projet était publié au *Moniteur belge* après le 1^{er} décembre 2025, l'article 140 procurerait un effet rétroactif aux articles 128, 129 et 132, et si ce décret était publié au *Moniteur belge* après le 16 décembre 2025, l'article 140 procurerait en outre un effet rétroactif aux articles 101 à 104 et 108.

À ce propos, il est rappelé que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures judiciaires ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁴¹.

⁴¹ Voir notamment C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

En l'espèce, il conviendrait dès lors que le législateur soit en mesure de justifier la rétroactivité envisagée au regard des principes ainsi rappelés.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX