



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.599/2
du 5 janvier 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de
la Communauté française du 20 novembre 1995
fixant le montant du droit d'inscription de
l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit'

Le 3 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Première Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 novembre 1995 fixant le montant du droit d'inscription de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 décembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 janvier 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 1^{er} du projet vise à consacrer le principe du paiement d'un droit d'inscription pour les élèves réguliers de moins de douze ans de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit (ci-après : l'« ESAHR »).

En l'état, et depuis son adoption, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 novembre 1995 'fixant le montant du droit d'inscription de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit' dispense ces élèves d'un tel paiement (article 3, alinéa 1^{er}, 3^o).

L'auteur du projet justifie cette mesure dans les considérants du préambule comme suit :

« Considérant que l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit ne relève pas de la gratuité de l'enseignement obligatoire au sens de l'article 24 de la Constitution ;

Considérant que la différence de traitement fondée uniquement sur l'âge des élèves de moins de 12 ans ne repose pas sur une justification objective ;

Considérant que la suppression de cette exemption poursuit un objectif d'égalité entre usagers ;

Considérant que le montant des droits est plafonné et qu'une série d'exemptions sont maintenues afin de garantir l'accessibilité de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit ».

L'article 23, alinéa 3, 5^o, de la Constitution garantit « le droit à l'épanouissement culturel et social », lequel implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable en ce qui concerne l'un des droits reconnus par l'article 23, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général ¹.

Il est rappelé que suivant l'article 3 du décret du 2 juin 1998 'organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française', les établissements d'ESAHR ont pour but de « concourir à l'épanouissement des élèves en promouvant une culture artistique par l'apprentissage des divers langages et pratiques

¹ Lire au sujet des droits culturels, C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, sous la direction de M. VERDUSSEN et N. BONBLED, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1473 et s.

artistiques » mais aussi de « donner aux élèves les moyens et formations leur permettant d'atteindre l'autonomie artistique suscitant une faculté créatrice personnelle ».

Sans se prononcer sur la question de savoir si le paiement de droits d'inscription par les parents des élèves réguliers de moins de 12 ans de l'ESAHR constitue en tant que tel une réduction significative du niveau de protection offert par le cadre juridique dans l'accès à ce droit ², il y a lieu de tenir compte en l'espèce des conséquences globales potentielles pour les établissements du secteur.

En effet, il n'est pas exclu que la mesure entraîne des conséquences sur le nombre d'inscriptions des élèves réguliers de moins de douze ans fréquentant cet enseignement ³. Or, comme l'a confirmé le délégué, le financement des établissements d'ESAHR est dépendant d'un quota minimum d'élèves réguliers ⁴. Interrogé sur les conséquences probables de la mesure sur le financement (et la survie) des établissements, le délégué a répondu ce qui suit :

« Nous confirmons l'existence, dans le décret ESAHR du 2 juin 1998, de normes minimales et de programmation qui conditionnent la création, le maintien et la fermeture des implantations/établissements : ces règles sont fixées au Chapitre IV (articles 40 à 48). Le risque d'effet dissuasif a été documenté par l'administration de l'ESAHR : l'administration recense 42 444 élèves de moins de 12 ans sur 90 454 (47 %) en 2024 2025 ; 85 académies sur 111 dépassent 40 % d'enfants, 23 dépassent 60 %, et des établissements proches des normes (p. ex. Belœil, Ransart, Houdeng Aimeries, Morlanwelz) pourraient être exposés à une mise en voie de fermeture en cas de baisse durable. Nous suivrons l'évolution de très près et nous nous réservons la possibilité de neutraliser des effets indésirables pour préserver les établissements en voie de fermeture (mesures transitoires adaptées au cadre du Chapitre IV) ».

Comme cela résulte notamment aussi des avis donnés au cours de la procédure d'élaboration du projet, le risque de voir un certain nombre d'établissements d'ESAHR fermer n'est donc pas exclu. Or, de telles conséquences seraient de nature à réduire significativement l'accessibilité à ce type d'enseignement et, partant, le droit à l'épanouissement culturel et social de la population ⁵.

² Voir également l'article 22bis, alinéa 3, de la Constitution.

³ La note au Gouvernement rappelle cet effet dissuasif, l'objectif étant de « renforcer l'implication des familles dans le choix et la continuité du parcours artistique de leurs enfants [...], réduire les désistements en cours d'année, en suscitant une inscription plus réfléchie et dur ».

⁴ Voir les articles 40 et s. du décret du 2 juin 1998 'organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française'.

⁵ Sur les liens entre les activités de ces établissements et les droits culturels, voir C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 804 : « Les nonante-six académies de musique et les vingt académies des beaux-arts participent ainsi de manière fondamentale à l'épanouissement culturel de la population. La gratuité de cet enseignement jusqu'à l'âge de 12 ans, et son prix modique par la suite (55 euros jusqu'à 18 ans, 137 euros ensuite, avec possibilité d'exceptions) en font, en principe, un véritable lieu d'enrichissement culturel de tous ».

Compte tenu de ces explications et d'un tel risque, que l'auteur du projet ne nie pas, il appartiendra à ce dernier d'être en mesure de justifier raisonnablement en quoi le dispositif satisfait aux exigences relatives à l'obligation de « *standstill* »⁶.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 4, la date du 4 novembre 2025 sera indiquée. Cet alinéa sera par ailleurs déplacé après les alinéas attestant de l'accomplissement des formalités liées au contrôle administratif et budgétaire, et ce, pour respecter l'ordre chronologique dans lequel les formalités préalables ont été accomplies.
2. À l'alinéa 6, la date de l'accord du Ministre du Budget, à savoir le 17 octobre 2025, sera mentionnée⁷.

⁶ Voir en ce sens l'avis 78.341/4 donné le 17 novembre 2025 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « exécutant des décisions en matière culturelle prises dans le cadre du budget initial 2026 », observation 1 formulée sous l'article 1^{er}, 1^o, 2^o et 7^o :

« 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^[...]. Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif. Par ailleurs, les règles en projet sont également soumises au respect du principe d'égalité et de non-discrimination. 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 ». Dans des notes de bas de page et quant à l'obligation de *standstill*, cette observation se réfère aux arrêts n° 69/2023 du 27 avril 2023 (B.6.2.) et n° 126/2025 du 25 septembre 2025 (B.15.2.) de la Cour constitutionnelle et à divers avis donnés par la section de législation, à savoir l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0244/002, pp. 3-8), l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx » (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0653/002, pp. 3-8) ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 « modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes ».

⁷ L'accord du Ministre du Budget ayant été donné en séance du 17 octobre 2025, conformément à l'article 33, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 « portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire ».

3. Les alinéas 7 et 8 font référence à des protocoles de négociation élaborés dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' (article 9). Comme le confirme le délégué, le projet n'ayant pas d'impact direct sur le statut des personnels, la négociation préalable ne constituait pas une formalité obligatoire.

En conséquence, conformément aux recommandations de légistique en la matière ⁸, ils ne figureront pas dans les visas.

L'auteur du projet peut, le cas échéant, y faire référence sous la forme de considérants.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire, les mots « , alinéa 1^{er}, » seront ajoutés entre les mots « À l'article 1^{er} » et les mots « de l'arrêté du Gouvernement ».

Article 2

Les mots « , alinéa 1^{er}, 2^o » seront ajoutés entre les mots « À l'article 1^{er} » et les mots « , du même arrêté ».

Article 3

Les mots « , alinéa 1^{er}, » seront ajoutés entre les mots « l'article 3 » et les mots « du même arrêté » et le mot « point » sera supprimé.

Article 4

Compte tenu de la formulation de la disposition et de la date d'entrée en vigueur, l'auteur du projet semble donner une portée rétroactive à celui-ci.

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation décrétable, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 35.

Interrogé sur les conséquences de la rétroactivité pour les destinataires de l'acte (en particulier pour les droits d'inscription dont devront désormais s'acquitter les parents des élèves réguliers de moins de douze ans), le délégué a répondu ce qui suit :

« Aucun droit d'inscription ne sera réclamé pour l'année scolaire en cours ; la mesure ne produira pas d'effet sur 2025-2026. Conformément au principe de non-rétroactivité des actes administratifs, nous confirmons qu'aucune perception a posteriori ne sera opérée et que l'arrêté s'appliquera uniquement aux inscriptions prises à partir de l'année scolaire 2026-2027 (la date d'effet réglementaire fixée au 1^{er} janvier 2026 n'emporte donc aucun recouvrement pour l'année entamée).

Cette entrée en vigueur aligne la réforme sur le budget initial 2026 et assure sa cohérence avec l'adaptation de l'article 39 du décret du 2 juin 1998 relative aux subventions de fonctionnement prévue dans le décret programme 1, de sorte que le calendrier budgétaire et le cadre décretaal évoluent de concert ».

Aux termes de l'article 11 du décret du 2 juin 1998, est considéré comme « élève régulier », celui qui, au 31 janvier de l'année scolaire en cours, « [3°] s'est acquitté, lorsqu'il échet, du droit d'inscription fixé par le Gouvernement en application de l'article 26 du décret-programme du 25 juillet 1996 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel ».

Compte tenu du principe d'immédiateté d'application des règles de droit, il résulterait de la combinaison de la modification en projet et de cette disposition que les élèves réguliers de moins de douze ans, dont les parents ne se seraient pas acquittés des nouveaux droits d'inscription avant le 31 janvier, ne seraient plus régulièrement inscrits.

Au vu de l'intention de l'auteur du projet, et afin d'éviter toute confusion, celui-ci veillera à adapter l'article 4 en fixant l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} pour la rentrée scolaire 2026-2027 (soit au 31 août 2026) ⁹.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

⁹ Article 2bis du décret du 2 juin 1998.