



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 78.689/17  
du 28 janvier 2026

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone  
'portant des mesures en matière d'enseignement et de  
formation – 2026'

Le 18 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation et de l'Emploi de la Communauté germanophone à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'portant des mesures en matière d'enseignement et de formation – 2026'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 28 janvier 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 janvier 2026.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>‡</sup> ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avant-projet tend notamment à :

– créer la fonction de professeur de cours généraux dans l'enseignement secondaire spécialisé (articles 1<sup>er</sup>, 6, 7, 8, 13, 61, 62, 70, 71 et 92) et celle de conseiller en prévention auprès du Centre pour le développement sain des enfants et des jeunes (articles 94, 2<sup>o</sup>, 95, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, 101 et 112) ;

– adapter la législation en matière de titres pour le personnel occupé dans l'enseignement spécialisé et le domaine de l'intégration (articles 3, 4, 9, 14, 17, 18, 21, 24, 25, 28, 29, 32, 33, 36, 37, 58, 59, 63, 68, 69 et 72) et pour la fonction d'assistant social dans l'enseignement (articles 2, 10, 15, 16, 41, 47, 48, 49, 64, 94, 1<sup>o</sup>, 95, 1<sup>o</sup>, 100, 107 et 111).

Avant d'introduire de nouvelles dispositions légales, réglementaires ou administratives réglementant une profession ou avant de modifier de telles dispositions existantes, le Gouvernement doit procéder à un examen de proportionnalité, conformément à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 20 juillet 2020 'instaurant un contrôle de proportionnalité préalable à l'adoption ou à la modification d'une réglementation de profession'.

À la demande de l'auditeur-rapporteur, la déléguée a transmis à la section de législation des « grilles d'évaluation » comportant un tel examen de proportionnalité.

Afin de satisfaire par ailleurs à l'article 6, alinéa 3, du même décret, il conviendra de compléter l'exposé des motifs, soit par une explication suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité, soit en y joignant les « grilles d'évaluation » lors du dépôt du projet de décret au parlement.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les articles 45, 65, 67, 89 et 90 de l'avant-projet habilite le Gouvernement à modifier le montant de certaines subventions accordées aux établissements d'enseignement.

Selon l'exposé des motifs,

« Contrairement à de nombreuses autres compétences de la Communauté germanophone, il n'existe pas à l'heure actuelle, en ce qui concerne le subventionnement des établissements d'enseignement, de possibilité de déroger au

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

mode de calcul fixé par décret pour les subventions de fonctionnement, le subventionnement des surveillances du temps de midi, ainsi que les moyens financiers pour les objectifs pédagogiques et la réduction des frais de scolarité. Dans d'autres domaines, il existe des bases juridiques qui permettent au Gouvernement de déroger si nécessaire au mode de calcul en appliquant un coefficient, et ce, dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

Pour être en mesure à l'avenir, en cas de besoin, de pouvoir adapter également les subventions dans l'enseignement dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement propose de mettre en place à cette fin les bases décrétales pour les subventions liées au nombre d'élèves et à l'indice.

Le droit des établissements d'enseignement aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la Communauté de lier les subventions aux exigences du bien commun, dont celles d'un enseignement de haute qualité et du respect des normes en matière de population scolaire, et d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les différents domaines de compétence de la Communauté. Toutefois, les subventions ne peuvent être réduites au point que la liberté d'enseignement soit limitée de manière disproportionnée et qu'elle n'existe plus qu'en théorie. Les communautés sont tenues de préserver et de garantir la liberté de choix qui est garantie aux personnes chargées de l'éducation par l'article 24 de la Constitution.

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que '[l]'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret'. Le pouvoir décretal doit régler les principaux aspects de l'enseignement en ce qui concerne l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement. L'article 24, § 5, n'interdit pas cependant que, dans certaines conditions, le Gouvernement se voie accorder des habilitations lorsque celles-ci portent sur la mise en œuvre des principes que le pouvoir décretal a lui-même fixés. Le pouvoir discrétionnaire conféré au Gouvernement par les dispositions proposées est limité en ce que le coefficient ne peut être inférieur à 0,9. Cela signifie que, sans préjudice de la situation budgétaire, au moins 90 % des subventions auxquelles les écoles ont droit en application des principes de calcul fixés par décret doivent être versées.

La possibilité d'affecter un coefficient à la subvention dans la limite des crédits budgétaires disponibles est prévue à l'article 45 pour les subventions de fonctionnement en faveur des écoles secondaires de l'enseignement subventionné ainsi que pour le subventionnement des surveillances du temps de midi dans l'enseignement spécialisé, à l'article 65 pour les subventions de fonctionnement ainsi que pour le subventionnement des surveillances du temps de midi dans les écoles fondamentales de l'enseignement subventionné et à l'article 67 pour les moyens financiers pour les objectifs pédagogiques et la réduction des frais de scolarité dans l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire ainsi que pour la haute école. Les articles 89 et 90 introduisent cette possibilité pour la subvention de fonctionnement et la subvention pour la bibliothèque de partitions de l'académie de musique ».

Comme le rappelle l'auteur de l'avant-projet, l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret (article 24, § 5, de la Constitution).

Selon la Cour constitutionnelle,

« B.14.1. [...] Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais elle

n'interdit pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

B.14.2. Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur puisse seulement confier des compétences au gouvernement de communauté. Il peut également attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

B.14.3. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétal a lui-même adoptés. À travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées »<sup>1</sup>.

En l'espèce, les dispositions en projet permettent au Gouvernement « à des fins d'adaptation aux crédits budgétaires disponibles », de multiplier les différents montants des subventions « par divers coefficients, ceux-ci ne pouvant pas être inférieurs à 0,9 ». En ce qu'elle permet au Gouvernement d'attribuer des coefficients différents pour chaque montant de subvention sans autre critère que celui d'être inférieur à 0,9 – et, partant, de moduler de manière assez large le subventionnement des établissements<sup>2</sup> –, l'habilitation conférée est trop large au regard du principe de légalité consacré par l'article 24, § 5, de la Constitution.

Par ailleurs, à l'exception de l'article 67 de l'avant-projet, qui modifie un décret qui s'applique tant à l'enseignement organisé qu'à l'enseignement subventionné par la Communauté germanophone, ces dispositions ne s'appliquent qu'à l'enseignement subventionné, sans que la section de législation n'aperçoive ce qui, de prime abord, pourrait justifier une telle différence de traitement entre l'enseignement subventionné et l'enseignement organisé par la Communauté germanophone. À défaut d'une justification admissible au regard du principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, laquelle devrait être mentionnée dans l'exposé des motifs, le dispositif sera revu de manière à concerner également l'enseignement organisé par la Communauté germanophone.

Les articles 45, 65, 67, 89 et 90 de l'avant-projet seront revus à la lumière des observations qui précèdent.

2. Les articles 74 à 77 de l'avant-projet tendent à donner aux personnes qui possèdent un diplôme de formation de chef d'entreprise la possibilité d'accéder aux cursus du bachelor de la haute école autonome.

Dans son avis du 25 novembre 2025, l'Institut pour la formation et la formation continue dans les Classes moyennes et les PME indique que ces dispositions ont pour effet de créer des incohérences dans les conditions d'accès aux cursus du bachelor de la haute école autonome pour ce qui concerne les stagiaires volontaires de maîtrise.

<sup>1</sup> Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, B.14.1 à B.14.3.

<sup>2</sup> Aucun plafond n'est en effet prévu, ce qui pourrait permettre, par exemple, d'augmenter certains montants à hauteur de la réduction opérée pour d'autres et, ainsi, de modifier sensiblement les équilibres fixés par le législateur décrétal.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, une éventuelle différence de traitement entre étudiants dans l'accès au bachelor.

Le dispositif sera réexaminé à cet égard et, à tout le moins, le commentaire des articles sera complété.

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

#### Article 5

Les mots « 91*quadragiessepties*, alinéa 1<sup>er</sup> » seront remplacés par les mots « 91*quadragiessepties* ».

#### Article 20

L'article 49.4 en projet adapte les titres requis pour la fonction de maître ou de professeur de religion afin de tenir compte de la réforme de la formation des enseignants en Communauté française.

Au lieu d'insérer cet article dans le chapitre *Xbis*, intitulé « Disposition transitoire », de l'arrêté modifié, il convient de l'insérer soit dans le chapitre I<sup>er</sup>, intitulé « Dispositions générales »<sup>3</sup>, soit dans l'annexe de l'arrêté modifié.

#### Article 40

Il convient de remplacer les mots « article 31*ter*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 » par les mots « article 31*ter*, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3 ».

#### Article 52

Il convient de remplacer les mots « mentionnés au § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, c) et d) » par les mots « mentionnés au paragraphe 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, c) et d) ».

#### Article 53

De l'accord de la déléguée, aux 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, les mots « la direction de l'école » seront remplacés par les mots « le pouvoir organisateur ou son délégué ».

---

<sup>3</sup> Voir les articles 23, 27, 31 et 35 de l'avant-projet.

### Article 57

De l'accord de la déléguée, au paragraphe 4 de l'article 75.3 du décret modifié, les mots « des règles relatives aux devoirs » et « des devoirs » seront modifiés respectivement par les mots « des règles relatives aux devoirs à la maison » et « des devoirs à la maison ».

### Article 85

De l'accord de la déléguée, la phrase liminaire sera rédigée de la manière suivante :

« Dans l'article 75 du même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 28 juin 2021, les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 seront remplacés par les alinéas suivants : ».

### Article 87

Au 1<sup>o</sup>, il convient de remplacer les mots « au 1<sup>o</sup> » par les mots « dans l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> ».

### Article 95

De l'accord de la déléguée, à l'article 6.3, § 1<sup>er</sup>, 11<sup>o</sup>, en projet (article 95, 2<sup>o</sup>, de l'avant-projet), les diplômes de licencié et de master seront également mentionnés et les mots « au moins » et les mots «, en travail social » seront omis. L'article 6.3, § 4, alinéa 2, (article 95, 3<sup>o</sup>, de l'avant-projet) sera adapté par voie de conséquence.

### Article 116

Au 5<sup>o</sup>, il convient d'ajouter l'article 34 de l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY