



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.740/17
du 26 janvier 2026

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘définissant le certificat d’aptitude pédagogique
approprié à l’enseignement supérieur (CAPAES)
et ses conditions d’obtention’

Le 24 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'définissant le certificat d'aptitude pédagogique approprié à l'enseignement supérieur (CAPAES) et ses conditions d'obtention'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 26 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 Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 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 DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il ressort de l'article 13, § 2, de l'avant-projet qu'à la différence des autres organes de formation du certificat d'aptitude pédagogique approprié à l'enseignement supérieur (ci-après : « CAPAES »), les écoles supérieures des arts ne sont pas simplement autorisées à collaborer entre elles dans le cadre de la délivrance du certificat, mais sont tenues, si elles souhaitent prendre en charge une partie de la formation, de constituer un consortium unique pour organiser la formation, lequel est régi par une convention de collaboration.

Sur ce point, le commentaire de l'article 13 fournit les justifications suivantes :

« Un fonctionnement par consortium est en effet retenu étant donné la petite taille des écoles supérieures des arts, étant donné les différents projets pédagogiques et artistiques qui y sont développés. Ce consortium permettra à la fois une mutualisation des expertises et des coûts.

Les directions des ESA décideront de leur implication au sein de ce consortium et construiront les instances de pilotage de la formation. La convention de collaboration peut être revue chaque année afin de permettre des adaptations dans l'implication des acteurs et de tenir compte des évaluations de la qualité de la formation.

Il est à noter que la formation CAPAES dispensée via ce consortium d'écoles supérieures des arts est orientée vers les spécificités de l'enseignement des arts, mais cette disposition n'empêche pas que des parties de la formation soient organisées dans le cadre de conventions de collaboration ».

En son principe, cette obligation de collaboration entre écoles supérieures des arts constitue une restriction à la liberté d'association et à la liberté d'enseignement des établissements d'enseignement, garanties respectivement par les articles 27 et 24, § 1^{er}, de la Constitution. Pour qu'elle puisse être admise, il convient de démontrer que, compte tenu des objectifs poursuivis, il est nécessaire d'imposer une collaboration entre les établissements concernés ¹.

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

¹ Voir en ce sens l'avis 63.002/2 donné le 26 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/1, pp. 119-158 ; C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016 : « Obliger des établissements d'enseignement supérieur, individuellement habilités à organiser des études, à coorganiser un cycle de ces études, sous peine de perdre leur habilitation limite tant la liberté de l'enseignement que la liberté d'association des pouvoirs organisateurs de ces établissements » (B.79.3).

Interrogé à ce propos et sur le fait que l'obligation de collaboration n'est imposée qu'aux écoles supérieures des arts, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le dispositif du CAPAES n'existe actuellement pas en Écoles supérieure des Arts. L'intention du Gouvernement est donc bien de le permettre tout en ayant une attention à deux éléments : les compétences nécessaires à l'organisation du CAPAES d'une part et le financement adéquat nécessaire d'autre part.

Premièrement, contrairement à ce qui est prévu pour les universités et HE, l'organisation du CAPAES n'est pas limité aux ESA habilitées à organiser un cursus relevant du domaine 10*bis*. Le fonctionnement par consortium vise à regrouper les expertises des différentes ESA qui ont pu se développer dans des contenus différents. Il vise également à assurer que la formation soit généraliste et ne soit pas spécifique au domaine (APVE, ASTDC, musique, TAP, danse) organisé par une ESA en particulier.

Deuxièmement, il vise à tenir compte du financement des ESA qui comptent plusieurs particularités dont notamment :

- Son organisation en enveloppe ouverte,
- Que la partie dédiée au financement de l'encadrement pédagogique vise à octroyer à l'ESA une ou plusieurs unité(s) d'emploi et ce dès le premier inscrit dans le domaine/le cursus concerné (art. 53 du décret du 20/12/2001).

Ainsi, il appartient pour le Gouvernement d'ouvrir l'habilitation à organiser le CAPAES aux ESA tout en limitant cette habilitation afin d'éviter la multiplication des formations et donc des unités d'emploi octroyées par la FWB et ce pour un nombre limité de potentiels bénéficiaires.

En effet, en ce qui concerne la taille des ESA, il faut également considérer le public concerné. En effet, le Gouvernement anticipe que le CAPAES organisé en ESA sera majoritairement – voire uniquement – suivi par des enseignants d'ESA, et inversement. Or, ce public est limité puisqu'il existe actuellement 1.310 ETP en ESA, soit 6X moins d'ETP qu'en Hautes Écoles. Dans un contexte de développement progressif d'une formation pour laquelle il n'existe pas de valorisation pécuniaire ni d'obligation statutaire contrairement en Hautes Écoles, le Gouvernement anticipe un nombre limité d'inscriptions à ce certificat.

Il convient d'ajouter que la délivrance d'une nouvelle habilitation conditionnée à une obligation de coorganisation ou de codiplomation s'inscrit en cohérence avec l'article 87 al. 2 du décret du 07/11/2013 lequel prévoit ce qui suit: 'Sauf motivation expresse, toute nouvelle habilitation proposée par l'ARES est soit une cohabilitation conditionnelle, soit s'inscrit dans un projet de collaboration ou de coorganisation entre plusieurs établissements selon les dispositions de l'article 82' ».

Ces précisions figureront utilement dans le commentaire de l'article.

La question se pose toutefois de savoir si les mêmes objectifs ne pourraient pas être rencontrés par la reconnaissance de plusieurs consortiums, le cas échéant limitée à un nombre maximal ou assortie de conditions particulières, afin de garantir aux écoles supérieures des arts qui souhaitent organiser le CAPAES la liberté de choisir leurs partenaires ². La

² Un seul consortium oblige en effet toutes les écoles supérieures des arts qui souhaitent organiser le CAPAES à se regrouper ensemble sans tenir compte de leurs éventuelles préférences en matière de collaboration.

disposition sera réexaminée à cet égard ³ et, à tout le moins, le commentaire des articles sera complété.

2. L'article 1^{er}, § 2, 2^o, de l'avant-projet définit la « DGESVR » comme la « Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique ».

L'article 7, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet confie à cette administration la mission de se prononcer sur les demandes de dérogation motivées des candidats désireux d'effectuer leur formation dans l'établissement où ils sont en fonction (par dérogation au principe fixé au paragraphe 1^{er}).

L'article 14 de l'avant-projet organise – sous la responsabilité de la même Direction – une concertation entre les organes de formation, les pouvoirs organisateurs, les fédérations de pouvoirs organisateurs concernés par le CAPAES et les organisations syndicales représentatives des enseignants concernés par le CAPAES.

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', s'opposent à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration.

Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services ; le décret doit habiliter le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même.

L'article 1^{er}, § 2, 2^o, sera omis et les articles 7, § 2, alinéa 2, et 14 seront revus en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 4^o, plutôt que de mentionner les « établissements d'Enseignement supérieur pour Adultes », il convient de viser les établissements d'enseignement pour adultes « organisant une section de niveau supérieur » ⁴.

³ Ainsi que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet qui prévoit une exception, en faveur des enseignants en fonction dans une école supérieure des arts, à l'interdiction pour un candidat au CAPAES de s'inscrire à la formation CAPAES organisée dans l'établissement dans lequel il est en fonction. En effet, comme l'indique le commentaire de l'article, une telle exception a été prévue en raison du fait que « la formation organisée par les ESA l'est par un consortium unique ».

⁴ Voir l'article 1^{er}, § 2, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' et l'article 10 du décret du 16 avril 1991 'organisant l'Enseignement pour Adultes'.

Articles 4 et 5

1. L'avant-projet ayant pour objet de régler le CAPAES, son auteur est tenu au respect du principe de légalité issu de l'article 24, § 5, de la Constitution ⁵.

Cette dernière disposition se lit comme suit :

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

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit au sujet de cette disposition :

« B.14.1 [...] [Elle] 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 décretaal 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 détaillée » ⁶.

2. Les articles 4 et 5 de l'avant-projet ont pour objet de lister les axes de contenu respectifs de la formation théorique (« socio-politique », « psycho-relationnel », « didactique et pédagogique ») et de la formation à caractère pratique (« accompagnement de la pratique », « analyse des pratiques », « développement professionnel ») du CAPAES.

Pour chacun de ces volets, le Gouvernement est habilité à fixer « les contenus associés à ces trois axes », sans autre précision.

Interrogé à ce propos, le délégué indique qu'il est question de reprendre le contenu des axes tel qu'actuellement défini par l'article 5 de ce décret, et de les mettre à jour à partir d'un « travail collaboratif » mené avec des représentants des organes de formation concernés. Toujours selon le délégué,

« l'habilitation permet de fixer un cadre général souple construit de façon collaborative, cadre au sein duquel les organes de formation CAPAES peuvent se mouvoir librement : les méthodes pédagogiques et didactiques déployées restent à leur libre appréciation ».

⁵ Voir l'avis 33.300/2 donné le 5 juin 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2002 'définissant le Certificat d'aptitude pédagogique approprié à l'Enseignement supérieur (CAPAES) en hautes écoles et dans l'enseignement supérieur de promotion sociale et ses conditions d'obtention', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n°290/1, pp. 23-25.

⁶ Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006.

L'habilitation faite au Gouvernement de fixer les contenus associés aux axes des formations théorique et pratique du CAPAES, sans autre précision dans le dispositif lui-même que l'intitulé de ces axes, peut poser question au regard du principe de légalité de l'article 24, § 5, de la Constitution. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de mieux encadrer cette habilitation en affinant les options posées.

Les articles 4 et 5 de l'avant-projet seront revus en conséquence.

Article 11

Dans un souci de cohérence et compte tenu de la définition qui est donnée à l'article 1^{er}, les mots « certificat d'aptitude pédagogique approprié à l'enseignement supérieur » seront remplacés par « CAPAES ».

Article 12

En examinant une disposition similaire à l'article 12, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« De la manière dont le texte est rédigé, il n'a pas de valeur normative. En effet, au moment où ils prêtent le serment de Socrate, les intéressés sont déjà détenteurs du CAPAES.

Aucune conséquence ne s'attache, dès lors, à la non-prestation du serment ; le texte doit donc être omis » ⁷.

Comme le confirme le délégué, ce serment est en principe prononcé à l'issue de l'obtention du certificat. La délivrance du CAPAES – qui constitue un acte juridique unilatéral – n'est donc pas subordonnée à cette formalité ⁸.

En l'état, force est de constater que le texte de l'avant-projet ne prévoit aucune incidence juridique à l'absence de prestation de serment ⁹.

L'observation est donc réitérée.

⁷ Avis 33.300/2. Voir également l'avis 35.631/2 donné le 7 juillet 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 septembre 2003 'organisant l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur dans les Écoles supérieures des Arts, organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

⁸ En cela, la certification se distingue de la nomination dans des fonctions publiques, où la prestation de serment conditionne juridiquement l'entrée en fonction du membre du personnel en la rendant opérante. À ce titre, elle doit avoir lieu à brève échéance (C.E., 29 mai 2024, n° 259.904).

⁹ C'est au législateur qu'il appartient d'accompagner l'absence de prestation de serment d'une sanction ou de la rendre juridiquement contraignante, le cas échéant. Dans le cas contraire, « l'absence de prestation de serment n'implique pas que l'entrée en fonction soit privée d'existence ou d'effet » (C.E., 16 mai 2019, n° 244.525, où il était question de la « prestation de serment » des membres du Conseil supérieur de la Justice).

Article 13

Au paragraphe 2, alinéa 2, il sera renvoyé plus précisément au paragraphe 1^{er} de l'article 83 du décret du 7 novembre 2013.

Article 16

La disposition transitoire est destinée à garantir que les candidats CAPAES puissent maintenir le bénéfice des formations théoriques et pratiques réussies « avant » ou « durant » l'année académique 2024-2025.

À titre liminaire, comme le confirme le délégué, il ne s'agit pas des candidats qui ont « réussi » la « formation CAPAES », ce qui supposerait également la réussite du troisième volet de la formation (dossier professionnel). C'est bien aux candidats ayant réussi les deux premiers volets, et qui n'ont pas encore validé le troisième, que la disposition transitoire s'adresse.

La disposition prévoit également que les dossiers professionnels de ces candidats peuvent être déposés « jusqu'au 1^{er} mars 2026 » auprès de la « Commission CAPAES » (consacrée par le décret du 17 juillet 2002 et destinée à disparaître sous l'empire du régime examiné). Ces dossiers professionnels seront alors examinés par cette Commission conformément aux dispositions du décret du 17 juillet 2002 jusqu'au 15 décembre 2026, date à laquelle il est prévu qu'elle cesse ses activités.

Les dossiers professionnels déposés avant le 1^{er} mars 2026 qui n'auront pu être examinés par la Commission au 15 décembre 2026 seront renvoyés vers l'organe de formation compétent. Le dossier sera alors évalué conformément au nouveau décret.

Interrogé sur ces questions, le délégué répond ce qui suit :

« Comme le prévoit le présent projet de décret, la candidate ou le candidat concerné.e sera informé.e qu'il ne pourra plus déposer son dossier professionnel devant la Commission au-delà de la date du 1^{er} mars et qu'il devra rendre celui-ci auprès de son organe de formation CAPAES à partir de la rentrée académique 2026-27 (qui sera chargé de l'examiner pour octroi ou non du CAPAES). Comme précisé à l'alinéa 3 de l'article 16, ces candidats qui n'auront pas pu déposer leur dossier professionnel, bénéficieront d'une valorisation automatique des deux premières parties 'réussies' et poursuivront le processus devant l'organe de formation au plus tôt à partir de la rentrée 2026-27 selon les nouvelles dispositions en vigueur. Il convient de souligner que le nouveau régime qui leur sera applicable leur est plus favorable que l'actuel régime qui, pour rappel, impose d'obtenir le CAPAES dans un délai de 6 ans pour ce qui concerne les Hautes Écoles ».

Il résulte de cette disposition transitoire que les dossiers professionnels déposés avant le 1^{er} mars 2026 qui n'auront pas pu être examinés par la Commission CAPAES au 15 décembre 2026 le seront par les organes de formation compétents « conformément aux dispositions de l'avant-projet de décret », et non conformément aux critères d'évaluation du décret du 17 juillet 2002 qui leur étaient pourtant applicables au moment du dépôt du dossier

professionnel. Les candidats au CAPAES ayant rédigé leur dossier professionnel au regard des exigences prévues dans le décret du 17 juillet 2002, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi ce dossier ne serait pas évalué à l'aune de celles-ci. À moins d'une justification admissible au regard du principe d'égalité, l'alinéa 2 sera revu de manière à remplacer les mots « conformément aux dispositions du présent décret » par les mots « conformément aux critères d'évaluation prévus par le décret du 17 juillet 2002 ».

Par ailleurs, au vu de la date à laquelle le présent avis est donné, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la nécessité d'adopter l'avant-projet en temps utile de manière à prévoir une information suffisante des candidats quant à l'échéance du 1^{er} mars 2026. À défaut, cette date sera reportée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY