CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 79.220/17
du 27 mai 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française (« Fiches-titres 23/24 »)'

#LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT]#

Le 14 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Première Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation et de l'Enseignement pour Adultes 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 5 juin 2014 relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française (« Fiches-titres 23/24 »)'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 27 mai 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAYEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mai 2026.

*

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Les négociations avec les organisations syndicales ainsi qu'avec Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs ont été conduites par voie électronique, sur le fondement de l'article 10, § 2, du décret du 19 mai 2004 'relatif à la négociation en Communauté française' et de l'article 1.6.5-11, § 2, du Code l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

L'article 10, § 2, du décret du 19 mai 2004 énonce ce qui suit :

> « Le Président peut organiser la négociation par voie électronique lorsqu'un point a fait l'objet au préalable d'un accord unanime au sein d'une instance consultative dans laquelle les organisations syndicales sont représentées. L'objection notifiée par courrier électronique dans les trois jours ouvrables scolaires à compter de la réception de la convocation d'une seule organisation syndicale suffit à ce que la procédure prévue au § 1er s'applique » [1].

L'article 1.6.5-11, § 2, du Code de l'enseignement instaure une règle analogue en ce qui concerne la négociation avec Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs.

Interrogée sur la question de savoir si l'ensemble des modifications en projet avait été validé par les organisations syndicales, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs au sein de la Commission interréseaux des titres de capacité (ci-après, la « CITICAP »), la déléguée a indiqué :

> « La procédure est juridiquement fondée sur l'accord unanime préalable rendu par la CITICAP sur le corps technique des propositions. Bien que les avis finaux fassent apparaitre des positions divergentes sur des points isolés, 90 % des points techniques ont fait l'objet d'un accord unanime.

[1] Le commentaire de l'article 74 du décret du 14 juin 2018 'instituant un enseignement expérimental aux 2e et 3e degrés de l'enseignement secondaire qualifiant en ce qui concerne la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU), et aux 2e et 3e degrés de l'enseignement de transition en ce qui concerne le dépassement du nombre maximum de périodes hebdomadaires, et portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire, d'organisation du jury délivrant le certificat d'aptitudes pédagogiques et de concertation avec les pouvoirs organisateurs et les organisations syndicales' qui a inséré cette faculté énonçait : « Cette modification permet de recourir à une négociation de manière électronique lorsque le contexte d'élaboration du texte permet de le justifier. On pense, par exemple, aux référentiels qui sont déjà soumis aux organisations syndicales au sein de la Commission de pilotage ou à des modifications de titres ou d'accroches cours-fonctions déjà validées par les organisations syndicales au sein de la CITICAP ».

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

Par ailleurs, en l'absence d'objection formelle des partenaires sociaux dans les trois jours ouvrables suivant la convocation, le recours à la négociation électronique est pleinement validé ».

Dès lors qu'une opposition est exprimée au sein de la CITICAP à l'égard de certains points, la condition préalable d'unanimité exigée par les dispositions décrétales précitées fait défaut pour ces points.

Dans cette hypothèse, la procédure de négociation par voie électronique ne peut être mise en œuvre, quand bien même aucune objection n'aurait été formulée dans le délai de trois jours ouvrables scolaires suivant la convocation. En effet, il ne ressort pas des dispositions décrétales précitées, telles qu'elles sont rédigées, que l'absence d'objection pourrait suppléer l'absence d'accord unanime préalable.

Il en résulte que, pour les points n'ayant pas recueilli un accord unanime au sein de la CITICAP, la négociation électronique ne pouvait être légalement accomplie.

Pour ces points, il incombe à l'auteur du projet de respecter les formalités prévues par les dispositions décrétales, dans les formes procédurales ordinaires qu'elles imposent.

2. Dans la colonne « Référence », certaines lignes du tableau de l'annexe 1 renvoient à des « corrections » [2], tandis que les autres renvoient à l'avis correspondant de la CITICAP.

Les articles 7 et 16, § 1er, alinéa 1er, du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' énoncent respectivement ce qui suit :

« Le Gouvernement définit, sur avis de la Commission, la spécificité de chaque fonction enseignante autre que l'accompagnateur CEFA, le coordinateur qualité et le conseiller à la formation en : 1° précisant toutes les activités d'enseignement, tous les cours dispensés dans le cadre des enseignements visés à l'article 1er, alinéa 1 et 2, hors l'enseignement maternel et primaire, et la ou les fonctions auxquelles ils peuvent être accrochés; 2° déterminant les titres de capacité requis, suffisants et de pénurie.

Les arrêtés adoptés conformément au présent article sont soumis à la confirmation du Parlement dans un délai de douze mois suivant leur adoption. À défaut d'une telle confirmation, ils cessent de produire leurs effets à l'issue de ce délai ».

et

« Les titres de capacité requis, suffisants et de pénurie sont fixés pour chaque fonction par le Gouvernement, sur avis de la Commission. Les arrêtés adoptés conformément au présent article sont soumis à la confirmation du Parlement dans un délai de douze mois suivant leur adoption. À défaut d'une telle confirmation, ils cessent de produire leurs effets à l'issue de ce délai ».

[2] Voir, par exemple, les lignes correspondant à l'article 2, 1°, du projet.

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

Interrogée sur ce qui justifie l'absence d'avis de la CITICAP sur les lignes concernées alors qu'elles visent à modifier les annexes de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 'relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', la déléguée a expliqué :

> « Il ne s'agit pas ici de modifications de fond soumises à une nouvelle appréciation discrétionnaire de la CITICAP, mais de corrections purement techniques découlant directement de l'application du décret du 11 avril 2014 et de ses mécanismes automatiques.
>
> Ces corrections visent notamment à assurer la cohérence entre :
>
> • les titres de capacité déjà repris dans la réglementation ;
>
> • la composante pédagogique effectivement portée par certains diplômes ;
>
> • et les conséquences juridiques qui découlent automatiquement du régime des titres et fonctions.
>
> Autrement dit, il ne s'agit pas de créer de nouvelles lignes de titres ou de modifier l'analyse de fond opérée par la CITICAP, mais d'opérer des ajustements techniques nécessaires afin d'assurer une correcte traduction réglementaire des effets attachés aux diplômes concernés, notamment au regard de leur composante pédagogique.
>
> C'est dans cette logique que le tableau en annexe vise des 'corrections' et non de nouvelles propositions nécessitant un avis distinct de la CITICAP ».

Les dispositions décrétales précitées ne prévoient aucune exception permettant de se dispenser de solliciter l'avis de la CITICAP pour des corrections qualifiées de purement techniques.

L'avis de cette instance sera donc recueilli à l'égard des dispositions concernées.

3. 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, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait qu'il résulte des articles 7 et 16 du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', qui constituent, avec l'article 50 du décret, le fondement juridique du texte examiné, que le projet d'arrêté sera soumis à la confirmation du Parlement dans un délai de douze mois suivant son

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

adoption. À défaut d'une telle confirmation, il cessera de produire ses effets à l'issue de ce délai [3].

2. Eu égard à l'ampleur des documents formant les annexes du projet d'arrêté, à l'absence de communication de version consolidée des annexes actuellement en vigueur et au caractère technique de celles-ci, il y a lieu d'émettre une réserve quant à l'examen qui a pu être réalisé dans le délai imparti à la section de législation pour donner son avis. L'absence d'observation concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que celui-ci ne soit ni critiquable ni perfectible au-delà des observations émises dans le présent avis. Dans un tel contexte, le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait servir d'élément d'interprétation de l'arrêté en projet [4].

3. L'auteur du projet veillera à s'assurer de la parfaite insertion dans la réglementation existante des modifications en projet, le cas échéant, en procédant au remplacement des annexes à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 'relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' plutôt qu'à leur modification.

4. Si de nouvelles abréviations devaient être retenues dans le libellé des différents tableaux appelés à figurer dans les annexes de l'arrêté du 5 juin 2014, il conviendrait, par un nouvel article 1er, de modifier l'article 4 de cet arrêté afin de mentionner et définir ces abréviations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, le visa relatif à l'article 263 du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et les fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' sera omis, cet article n'étant pas exécuté par le projet.

2. À l'alinéa 3, de l'accord de la déléguée, le visa relatif à l'avis donné le 29 aout 2023 sera omis.

[3] En ce sens, l'avis 71.191/2 donné le 13 avril 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 mai 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française'.

[4] *Ibidem*.

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

3. À l'alinéa 7, la date du « 17 mars » sera, comme l'a expliqué la déléguée, remplacée par celle du « 13 février ».

4. À l'alinéa 8, le mot « concertation » sera remplacé par le mot « négociation ».

DISPOSITIF

Article 4

Il convient de rappeler qu'un effet rétroactif ne peut en principe être admis dès lors que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par le décret, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En l'absence d'autorisation décrétale, la rétroactivité 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.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si ces conditions sont bien remplies en l'espèce pour chacune des dispositions du projet produisant ses effets de manière rétroactive [5].

Annexes

L'intitulé des annexes sera revu pour mentionner l'intitulé complet de l'arrêté en projet (en reprenant la mention « Fiches-titres 23/24 ») et sa date.

La même observation vaut pour le visa.

Annexe 1

1. La dernière colonne de la partie 6 de l'annexe 1 mentionne une « entrée en fonction » au 2 juin 2024, alors que, d'après l'intitulé de cette partie et l'article 4, celle-ci produit ses effets au 1er juin 2024.

Comme l'a indiqué la déléguée, l'annexe sera adaptée afin de correspondre à l'entrée en vigueur fixée par l'article 4.

2. La dernière colonne de la partie 13 de l'annexe 1 mentionne une fin de vigueur au 25 aout 2024, alors que, d'après l'intitulé de cette partie et l'article 4, celle-ci produit ses effets au 26 aout 2024.

[5] *Ibidem*.

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡

Comme l'a indiqué la déléguée, l'annexe sera adaptée afin de correspondre à l'entrée en vigueur fixée par l'article 4.

Annexe 2

La dernière colonne de la partie 3 de l'annexe 2 mentionne une entrée en vigueur au 2 juin 2024, alors que, d'après l'article 4, celle-ci produit ses effets au 1er juin 2024.

Comme l'a indiqué la déléguée, l'annexe sera adaptée afin de correspondre à l'entrée en vigueur fixée par l'article 4.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Luc DONNAY

‡LW-CIF[NBFFG-HJCCAVT‡