



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.245/17
du 19 mai 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française
'portant exécution de l'article 1.6.1-6 du Code de l'enseignement
fondamental et de l'enseignement secondaire et encadrant les
subventions portant sur des initiatives mises en place par les acteurs
du secteur associatif qui développent, au sein des écoles organisées
ou subventionnées par la Communauté française ou avec ses publics,
des activités, des interventions ou des outils, qui soutiennent les
apprentissages et le parcours des élèves, le bien-être à l'école et le
climat scolaire, les dynamiques éducatives, le soutien aux personnels
de l'enseignement, et l'ouverture de l'école sur le monde extérieur'

Le 20 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 'portant exécution de l'article 1.6.1-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et encadrant les subventions portant sur des initiatives mises en place par les acteurs du secteur associatif qui développent, au sein des écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française ou avec ses publics, des activités, des interventions ou des outils, qui soutiennent les apprentissages et le parcours des élèves, le bien-être à l'école et le climat scolaire, les dynamiques éducatives, le soutien aux personnels de l'enseignement, et l'ouverture de l'école sur le monde extérieur'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 19 mai 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, 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 19 mai 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

En l'espèce, l'arrêté en projet est susceptible de se rapporter à un tel traitement dès lors qu'il organise les modalités d'introduction, les conditions d'obtentions, de même que les règles qui encadrent l'utilisation et l'évaluation de subventions dont l'existence est consacrée à l'article 1.6.1-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire (ci-après : le « Code »).

Interrogé quant à la consultation de l'Autorité de protection des données, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le mécanisme de subvention implique effectivement, dans le cadre de son exécution administrative, le traitement de données à caractère personnel de personnes physiques, notamment celles intervenant comme représentants légaux des opérateurs, membres de structures associatives ou personnes de contact dans le cadre des demandes introduites.

Ces traitements s'inscrivent dans un cadre administratif standard de gestion des subventions publiques et sont limités aux données strictement nécessaires à l'instruction, à l'octroi, au suivi et au contrôle de l'utilisation des subventions.

Au regard du Règlement (UE) 2016/679 (RGPD), ces traitements ne présentent pas, en tant que tels, de risque élevé au sens de l'article 36, § 4, du RGPD nécessitant une consultation préalable de l'Autorité de protection des données dans le cadre de l'adoption du présent arrêté.

Par ailleurs, les garanties applicables en matière de protection des données sont expressément rappelées à l'article 18 du projet, et les traitements concernés sont encadrés par la législation applicable en matière de protection des données à caractère personnel ».

Ces explications ne peuvent être suivies. Il n'apparaît pas que l'article 36, paragraphe 4, du RGPD confère la moindre latitude quant à l'opportunité de soumettre ou non une mesure législative ou réglementaire à l'autorité de contrôle. Il suffit que cette mesure « se rapporte » à un traitement de données tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, du RGPD pour que l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données s'applique¹.

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité et il en sera fait mention au préambule.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le projet trouve son fondement exclusif dans l'article 1.6.1-6, alinéa 4, du Code.

Par conséquent, les alinéas 1^{er} et 2 seront omis.
2. Les alinéas 4 et 5 seront également omis, dès lors que les arrêtés qui y sont mentionnés ne sont ni modifiés ni abrogés par le projet.

DISPOSITIF

Article 2

Selon cette disposition,

« [l']ensemble des dispositions, à l'exception de celles figurant sous le titre 'Modalités d'organisation des appels à projets', s'appliquent à toutes les subventions visées par l'article 1.6.1-6 du Code ».

Tel qu'il est rédigé, cet article présente plusieurs incohérences, qu'il appartient à l'auteur du projet de lever.

1° Conformément à l'article 9, § 2, l'appel à projets peut être limité à certains axes prioritaires alors que, selon les termes de l'article 13, § 2, la demande de subvention devra – en ce compris dans le cadre d'un appel à projets – viser « les six axes prioritaires ».

2° Conformément à l'article 9, § 3, les critères de sélection sont « redéfinis » dans l'appel à projets. La section de législation n'aperçoit pas clairement comment cette redéfinition des critères de sélection s'articule avec l'article 13, § 1^{er} (également applicable aux appels à projets). S'agit-il de permettre au ministre de prévoir des critères de sélection

¹ Voir pour une observation similaire, l'avis 78.034/2/V, donné le 1^{er} septembre 2025, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2023 instaurant un régime de subvention aux communes en matière de bien-être animal'.

supplémentaires à ceux prévus à l'article 13, § 1^{er}, en fonction des particularités propres à chaque appel à projets ² ?

3° L'article 5 ne paraît pas devoir s'appliquer aux appels à projets, dès lors que ceux-ci répondent à une temporalité spécifique qui est *a priori* distincte des deux dates visées à l'article 5.

4° Au vu de l'article 11, qui s'applique aux appels à projets, l'article 14 paraît ne devoir s'appliquer qu'aux seules demandes de subvention d'initiative.

Le projet sera par conséquent réexaminé afin d'assurer la cohérence globale de celui-ci.

Article 4

L'article 4 sera complété afin d'y habilitier le ministre à arrêter le formulaire de demande.

La même observation vaut pour l'article 10.

Article 5

Les demandes sont introduites « aux deux dates communiquées sur la plateforme ». Concernant ces dates, le délégué précise ce qui suit :

« Les dates précisent les deux périodes où la plateforme est ouverte pour permettre aux opérateurs de déposer leurs demandes de subventions. Deux vagues sont prévues : la 1^{ère} s'étendant du 1^{er} janvier au 31 mars et la seconde du 1^{er} juin au 17 août. Il s'agit de deux périodes définies permettant le dépôt des dossiers. L'administration procède ensuite à la vérification de la recevabilité des dossiers pour ensuite commencer l'analyse de fond ».

Si ces dates ne sont pas amenées à évoluer d'une année à l'autre, mieux vaudrait les indiquer expressément dans le dispositif ou habilitier le ministre ou l'administration à cette fin.

² Sur l'admissibilité d'une telle habilitation au ministre, voir l'avis 70.428/4 donné le 1^{er} décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2022 'relatif à l'exécution du décret du 21 octobre 2021 portant création d'une UAP de type 1 « Fonds post COVID-19 de rayonnement de la Wallonie »'.

Article 7

Le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination implique que les demandeurs de subvention sachent, à la lecture des textes normatifs qui organisent la subvention, s'ils répondent ou non aux conditions d'octroi de celle-ci ³.

L'article 7 du projet subordonne toutefois la recevabilité des demandes de subvention à un certain nombre de conditions dont plusieurs sont imprécises, ce qui suscite des réserves de ce point de vue.

La section de législation relève à cet égard les éléments suivants.

1° Au deuxième tiret, il n'est pas évident de déterminer ce que l'auteur du projet entend par une demande qui permet de « financer des activités, interventions ou des outils politiques », et plus précisément à quoi le terme « politique » fait référence en pratique.

Interrogé sur ce point, le délégué précise ce qui suit :

« La notion de financement d'action de promotion des partis politiques doit être entendu au sens strict, à savoir comme tout transfert, qu'il soit monétaire ou en nature, effectué au profit de partis politiques dans le but de soutenir l'exercice de leurs activités. Cette interprétation implique que ce critère vise le financement direct des partis politiques.

Dans le cadre de la première vague de demande, lorsqu'un opérateur introduit une demande de subvention facultative au moyen de la plateforme SUBsides, une case à cocher relative à une déclaration sur l'honneur est présentée. Celle-ci comporte la mention suivante : 'Je certifie que la présente demande ne vise pas à financer des actions de promotion de partis politiques'.

Le gestionnaire est dès lors tenu de fonder son analyse sur les déclarations effectuées par le demandeur. Par conséquent, lorsque celui-ci a coché la case attestant sur l'honneur qu'il n'entend pas affecter la subvention sollicitée au financement d'un parti politique, ce critère ne doit pas être pris en considération dans l'évaluation de la demande ».

Le projet sera complété afin de faire ressortir clairement du dispositif que la condition de recevabilité concerne l'interdiction de financement d'actions de promotion des partis politiques. Il sera également précisé que cette exigence est certifiée au moyen d'une déclaration sur l'honneur du candidat.

2° Le troisième tiret prévoit que la demande de subvention sera déclarée irrecevable si elle « concerne [...] des acteurs qui ne respectent pas la loi, les lois contre le racisme, l'antisémitisme ou toute autre forme de discriminations ».

³ Voir notamment dans le même sens l'avis 62.204/4 donné le 25 octobre 2017 sur un projet devenu l'arrêté 2017/165 du Collège de la Commission communautaire française du 23 novembre 2017 'relatif aux projets particuliers et innovants, aux labels et aux associations reconnues, mettant en œuvre les sections 3 et 4 du chapitre 7 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

Sur ce point, le délégué apporte les éléments d'explication suivants :

« La demande de subventionnement ne peut concerner des opérateurs qui ne respectent pas la législation en vigueur, en particulier les normes relatives à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et toute autre forme de discrimination.

En l'état, le respect de ces normes constitue un critère particulièrement difficile à contrôler. Il n'est en effet pas possible de vérifier avec certitude la conformité de l'opérateur à ces dispositions.

C'est pourquoi l'évaluation pour le gestionnaire reposera uniquement sur une déclaration sur l'honneur que l'opérateur doit valider en cochant une case lors de sa demande de subvention ».

Se pose la question de savoir quelles sont les personnes concernées par ces faits et sur qui repose cette obligation (la personne morale, les personnes physiques qui la constituent, ...).

En outre, il convient de viser plus précisément les législations auxquelles il est fait référence et dont la violation est susceptible d'entraîner l'irrecevabilité de la demande de subvention ⁴.

Enfin, il sera précisé que cette exigence est certifiée au moyen d'une déclaration sur l'honneur remise par le demandeur.

3° Le quatrième tiret suppose que la demande ne peut, en principe, pas être subventionnée par un autre niveau de pouvoir, « sauf exception autorisée par le Gouvernement ».

Le délégué fournit les explications suivantes sur cette interdiction de cumul :

« [...] la demande de subventionnement ne peut bénéficier aux villes et communes, ni à toute autre autorité locale, sauf exception autorisée par le Gouvernement.

Ce critère de recevabilité doit être compris comme visant l'exclusion des pouvoirs publics locaux, à savoir les communes et les provinces, à l'exclusion des ASBL communales ou provinciales. Cette distinction se justifie par la nature différente de leurs sources de financement : les subventions constituent la principale source de financement des ASBL, tandis qu'elles ne représentent qu'une part du financement des pouvoirs publics locaux. La situation n'est dès lors pas comparable, dans la mesure où les pouvoirs locaux disposent de ressources autres que les subventions. Par conséquent, ce critère, visant à soutenir les ASBL tout en excluant les pouvoirs publics locaux, a pour finalité de favoriser le développement des activités associatives, et non de financer des entités locales déjà dotées de moyens de financement alternatifs ».

⁴ Il est rappelé à cet égard que la violation de certaines législations constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors conduire à l'irrecevabilité de la demande que si la personne concernée ou l'organisme dont elle est membre fait l'objet d'une telle condamnation définitive. Voir notamment l'avis 54.015/4 donné le 15 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 janvier 2014 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des associations environnementales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative', *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2013, n° 925/1, pp. 16-23.

Au vu de la réponse du délégué, les mots « sauf exception autorisée par le Gouvernement » seront remplacés par les mots « sauf les ASBL communales et provinciales ».

4° Le cinquième tiret exclut que la demande concerne « des acteurs qui connaissent un contentieux antérieur ». Tel que formulé, ce critère de recevabilité n'est pas suffisamment précis.

Ce tiret sera revu afin de déterminer plus précisément le contentieux visé.

5° Le sixième tiret prévoit que « la demande ne risque pas d'être requalifiée en marché public ». Une telle formulation paraît *a priori* inadaptée.

Ce n'est pas tant la demande de subvention en elle-même que l'opération par laquelle la Communauté française formulera publiquement un « besoin propre »⁵ présentant un intérêt économique direct, qui est susceptible d'entraîner l'application de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'. Dans le cadre du régime envisagé, ce besoin propre ne pourrait en principe s'exprimer que dans le cadre des appels à projets (chapitre 3). La question de la « requalification » potentielle de cet appel au projet est une question qu'il appartiendra à la Communauté française d'examiner *in concreto*, en amont de la publicité qui lui sera donnée⁶.

Il conviendra dès lors d'omettre cette condition de recevabilité.

Article 9

Par souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser les modes de diffusion de l'appel à projets ou d'habiliter le ministre à cet effet⁷.

⁵ Voir sur cette question M. VANDERSTRAETEN, « 9. Marchés publics et subventions – La *minima divisio* ? », *Aux frontières des marchés publics*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 241, citant, concernant cette expression, P. FLAMME, M.-A. FLAMME et C. DARDENNE, *Les marchés publics européens et belges*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 62. Voir également l'avis 78.488/2 donné le 17 décembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 janvier 2026 'portant exécution des articles 1.7.1-52/1 et suivants du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif expérimental d'enseignement synchrone par internet'.

⁶ Sur cette frontière entre appel d'offres en vue de l'octroi de subvention et marchés publics, le risque existe effectivement « que la collectivité publique ne se contente pas de définir des orientations générales, mais fixe précisément le contenu des projets à lui soumettre. Ce faisant, elle acquiert en réalité des travaux, des services ou des fournitures qui répondent aux besoins qu'elle a elle-même définis » (M. VANDERSTRAETEN, *op. cit.*, pp. 245 et s.).

⁷ Voir dans le même sens l'avis 68.533/2 donné le 15 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 février 2021 'relatif à la mise en œuvre des plans d'actions triennaux de la prévention par les conseils de prévention'.

Article 11

Le fait que l'administration procède à un examen de la demande en concertation avec le cabinet du ministre relève de l'organisation interne de l'administration qui dépend de l'autorité hiérarchique de celui-ci. Une telle précision n'a pas sa place dans l'arrêté en projet ⁸.

Article 17

1. Interrogé sur ce qu'il convient d'entendre par « équipement durable », le délégué a répondu ce qui suit :

« Un 'équipement durable' au sens de l'article 17, § 3 du projet d'arrêté s'entend comme tout bien qui s'oppose à un bien consommable. Un bien durable est un produit de consommation qui n'est pas détruit lors de sa première utilisation. Conçu pour durer, il offre des services répétés sur une période prolongée, en conservant sa valeur relativement ».

Il est pris acte de ces explications.

2. À l'alinéa 2, les dépenses admissibles doivent être définies de manière exhaustive. Par conséquent, le mot « notamment » sera omis.

Article 18

Dans la mesure où la disposition à l'examen n'a d'autre objet que de rappeler l'application du RGPD et des règles de déontologie et de secret professionnel (fixées dans d'autres normes), elle est dépourvue de caractère normatif. De l'accord du délégué, elle sera dès lors omise du projet.

Article 21

Le délégué décrit la mission de « balisage » et d'« encadrement » par ces organes comme suit :

« Chaque subvention fait l'objet d'un arrêté ministériel ou du Gouvernement qui encadre et balise administrativement la subvention octroyée (liquidation de la subvention en deux tranches, date de remise du rapport de justification des subventions, règles pour le lancement d'une campagne de communication officielle de la part de l'opérateur, informations à transmettre concernant tout changement administratif de la part de l'opérateur, ...) ».

Il ressort de cette réponse que le balisage et l'encadrement des subventions sont en principe effectués dans l'arrêté ministériel ou de Gouvernement qui en consacre l'octroi. L'article 21, dépourvu d'utilité, sera par conséquent omis.

⁸ Voir dans le même sens l'avis 70.428/4.

Article 22

Au vu de l'observation formulée sous l'article 11, les mots « L'instance d'Avis prévue à l'article 11 ou les services de la Direction Générale du Pilotage du Système Educatif (DGPSE) logée au sein de l'Administration ont » seront remplacés par les mots « L'Administration a ».

Article 23

À l'alinéa 1^{er}, afin de se conformer à la terminologie de l'article 1.6.1-6, alinéa 4, 4°, du Code, le mot « projets » sera remplacé par les mots « activités, interventions et outils ».

Article 24

L'article 24 paraphrase l'article 1.6.1-7 du Code.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier⁹. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition d'une définition décrétable est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de cette disposition, de l'identifier expressément (« Conformément à l'article 1.6.1-7 du Code »).

Article 26

Le projet est destiné à produire ses effets au 26 janvier 2026 et revêt, dès lors, une portée rétroactive.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs 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 légale, 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.

L'auteur du projet s'assurera que la justification de la rétroactivité entre dans l'une des hypothèses mentionnées ci-avant.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 80.

OBSERVATION FINALE

D'un point de vue légistique et afin d'assurer la cohérence interne du projet, il conviendrait d'user de manière systématique des termes définis à l'article 1^{er} afin d'éviter tout risque de confusion.

Sur ce point, la notion d'« opérateur » renvoie, suivant le délégué, à un « acteur associatif » qui a introduit une demande de subvention. La notion d'opérateur gagnerait à être définie ou pourrait être remplacée par l'expression « demandeur ou bénéficiaire de la subvention » selon l'intention de l'auteur du projet.

De même, le projet reprendra de manière systématique la notion d'« acteur associatif » et non simplement celle d'acteur, non définie.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY