



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.377/17
du 20 mai 2026

sur

les amendements n^{os} 1 à 4 au projet de décret-programme
‘portant diverses dispositions relatives à l’Enseignement, à
la Culture, aux Bâtiments scolaires, aux Hôpitaux
universitaires, à la Jeunesse, aux Organismes administratifs
publics, à l’Égalité des chances et à la Recherche scientifique’

Le 12 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur les amendements n^{os} 1 à 4 au projet de décret-programme 'portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, à la Culture, aux Bâtiments scolaires, aux Hôpitaux universitaires, à la Jeunesse, aux Organismes administratifs publics, à l'Égalité des chances et à la Recherche scientifique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2025-2026, n° 249/1).

Les amendements ont été examinés par la dix-septième chambre le 20 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 Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2026.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est spécialement motivée par la nécessité de permettre l'adoption du projet de décret-programme auquel se rapportent les présents amendements. Conformément à l'article 55 du Règlement du Parlement de la Communauté française, la demande d'avis formulée implique que la commission ne peut déposer ses conclusions avant d'avoir pris connaissance de l'avis du Conseil d'État. Il importe donc d'apprécier l'urgence du délai d'avis sur les amendements à l'aune des dispositions ou plus largement du projet de décret auquel ils se rapportent.

L'ensemble des amendements visés ci-dessus se rapportent à des dispositions du projet de décret-programme dont la date d'entrée en vigueur est fixée, conformément à l'article 198 de ce projet de décret, au plus tard (ceci dans la mesure où certaines dispositions entrent en vigueur avant cette date) à la rentrée scolaire 2026-2027.

En effet, ce projet de décret-programme doit pouvoir être adopté dans les plus brefs délais afin de garantir l'entrée en vigueur effective des mesures concernées aux dates prévues par le dispositif, dont plusieurs interviennent dès les mois de juin et juillet 2026, et dont la majorité doit produire ses effets à compter du premier jour de l'année scolaire 2026-2027.

Cette contrainte temporelle ne résulte pas d'une simple convenance d'agenda, mais d'une nécessité objective liée au calendrier propre au secteur de l'enseignement. Les mesures en cause appellent, avant leur mise en œuvre, une information préalable et suffisante des élèves, des membres du personnel, des établissements, des pouvoirs organisateurs, de Wallonie-Bruxelles Enseignement, des fédérations de pouvoirs organisateurs ainsi que des services administratifs chargés de leur exécution. Ces acteurs doivent disposer, avant la fin de l'année scolaire en cours, d'une visibilité suffisante sur les règles applicables à la rentrée 2026-2027 afin d'adapter leur organisation, leurs procédures internes, leurs décisions de gestion, leurs affectations, leurs charges administratives et, le cas échéant, leurs communications aux publics concernés.

À défaut d'adoption dans le calendrier envisagé, les dispositions concernées ne pourraient pas être mises en œuvre dans des conditions satisfaisantes. Un report de leur adoption créerait une insécurité juridique et opérationnelle importante, dès lors que les établissements et les pouvoirs organisateurs seraient contraints de préparer la rentrée scolaire sans connaître avec certitude le cadre décretaal applicable. Une telle situation serait de nature à compromettre l'effectivité des réformes engagées, à perturber la gestion des personnels et des établissements, et à reporter, voire à rendre inapplicables, certaines mesures pourtant conçues pour produire leurs effets dès l'année scolaire 2026-2027, étant par ailleurs rappelé que les congés scolaires débiteront le 4 juillet prochain. Il importe donc que les directions et les pouvoirs organisateurs puissent s'organiser conformément aux nouveaux dispositifs.

L'urgence du délai d'avis est également justifiée par le lien étroit entre ces dispositions et la mise en œuvre des décisions budgétaires adoptées dans le cadre du budget initial de l'exercice 2026. Les mesures proposées constituent une étape nécessaire à l'exécution de ces choix budgétaires et à leur traduction normative dans les secteurs concernés. Leur adoption dans le présent véhicule permet d'assurer la cohérence entre les décisions budgétaires déjà arrêtées, les réformes structurelles engagées et les adaptations décretales indispensables à leur application concrète.

En outre, le dispositif prévoit expressément une entrée en vigueur en juin ou en juillet 2026, notamment pour les articles 20 et 21 ainsi que pour les parties IV et V. Pour ces dispositions, tout retard dans l'adoption du texte entraînerait leur caducité pratique et empêcherait leur application.

Il convient enfin de souligner que la demande d'avis dans un délai d'urgence n'a pas pour objet de réduire la qualité de l'examen juridique du texte, mais de permettre que celui-ci puisse intervenir dans un cadre temporel compatible avec les contraintes impératives qui s'imposent au Gouvernement et au Parlement, explicitées ci-dessus. La demande est ainsi fondée sur des circonstances concrètes, précises et actuelles : la proximité des échéances d'entrée en vigueur, la nécessité d'informer les acteurs avant la fin de l'année scolaire, l'organisation de la rentrée 2026-2027 et la mise en œuvre des décisions budgétaires de l'exercice 2026.

La demande d'avis dans le délai d'urgence apparaît dès lors nécessaire, proportionnée et objectivement justifiée par les impératifs de continuité, de sécurité juridique et de bonne organisation du service public de l'enseignement ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

Sur ces trois points, les amendements appellent les observations suivantes.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 1

1. Interrogés sur la question de savoir si l'intention est effectivement de reporter l'entrée en vigueur de l'article 31, 1^o, du projet de décret-programme 'portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, à la Culture, aux Bâtiments scolaires, aux Hôpitaux universitaires, à la Jeunesse, aux Organismes administratifs publics, à l'Égalité des chances et à la Recherche scientifique', les auteurs de l'amendement ont expliqué :

« L'intention de cet amendement est effectivement de reporter en vigueur l'article 31, 1^o, du projet de décret-programme.

En effet, il ressort du commentaire d'article que cette disposition vise à inclure également les professeur.e.s de cours artistiques parmi les catégories de personnel visées par l'augmentation de 10 % de la charge horaire telle qu'inscrite à l'article 31, 2^o, du projet. L'objectif est ainsi clairement plus de s'assurer que ces professeurs soient bien inclus dans le périmètre des personnels concernés par l'augmentation de la charge plus que de combler un vide juridique. Il est d'ailleurs à noter que le même vide juridique existe dans le secondaire inférieur et que le Gouvernement propose aucune disposition pour le combler (ce niveau n'étant pas concerné par l'augmentation de la charge).

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

Il nous paraissait dès lors plus prudent de reporter l'ensemble de la disposition pour garantir que les opérations statutaires de désignation qui ont démarré dans les écoles et pour lesquelles le projet de décret-programme s'appliquera rétroactivement se fassent entièrement à droit constant ».

L'article 31, 1^o, du projet de décret-programme, tel qu'il est rédigé, vise uniquement à combler un vide juridique concernant les cours artistiques, lesquels ne sont actuellement pas expressément mentionnés à l'article 3, § 1^{er}, point 6, du décret du 14 mars 2019 'portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs' ¹.

Il n'a donc pas pour objet d'augmenter la charge horaire des membres du personnel visés à l'article 3, § 1^{er}, point 6, du même décret, ce que réalise en revanche l'article 31, 2^o, du projet de décret-programme.

La préoccupation des auteurs de l'amendement se trouve dès lors rencontrée en reportant l'entrée en vigueur du seul article 31, 2^o, du projet de décret-programme.

Le cas échéant, l'amendement pourra également prévoir une disposition destinée à combler le vide juridique analogue qui existerait au niveau du secondaire inférieur.

L'amendement sera revu en conséquence.

2. Interrogés sur la raison qui justifie le maintien de la mesure transitoire figurant à l'article 198, alinéa 1^{er}, 3^{ème} tiret, du projet de décret-programme en faveur des « membres du personnel repris à l'article 3, 6^o du décret du 14 mars 2019 portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs pour qui les articles précités entrent en vigueur le 24 août 2026 » compte tenu du report, prévu par l'amendement, d'une année scolaire des mesures visant l'augmentation de 10 % de la charge-horaire des enseignants du degré secondaire supérieur, les auteurs de l'amendement ont expliqué :

« La mesure transitoire figurant à l'article 198, alinéa 1^{er}, 3^{ème} tiret, du projet de décret-programme prévoit l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'aménagement des débuts et fin de carrière pour la rentrée scolaire 2027-2028, à l'exception des membres du personnel repris à l'article 3, 6^o, du décret du 14 mars 2019, pour qui l'aménagement des débuts et fins de carrière interviendra dès la rentrée scolaire 2026-2027.

Le Gouvernement justifie cette entrée en vigueur différée par l'augmentation, dès la rentrée scolaire 2026-2027, de la charge-horaire des membres du personnel repris à l'article 3, 6^o, du décret du 14 mars 2019.

¹ Le commentaire précise ce qui suit : « Le point 1 de cet article indique que les cours artistiques sont soumis aux mêmes règles de volume horaire que celles prévues dans le présent article. Toutefois, en raison d'un vide juridique, ils n'y étaient pas expressément mentionnés. La référence aux cours artistiques est donc ajoutée afin d'assurer la cohérence et la complétude du texte ».

Les auteurs.trices de cet amendement soutiennent l'allègement de la charge de travail pour les enseignant.e.s débutant.e.s ainsi que pour les enseignant.e.s de 60 ans et plus, bien que les dispositions prévues en la matière dans le projet de décret-programme soient insuffisantes en l'état.

C'est pourquoi l'amendement proposé ne prévoyait pas de reporter l'entrée en vigueur d'une année scolaire des articles 29, 32, 33, 34, 35 et 37 du projet.

Néanmoins, il est vrai que, dans l'hypothèse où une majorité parlementaire se dégagerait pour soutenir cet amendement, il ressortirait de la mesure transitoire figurant à l'article 198, alinéa 1^{er}, 3^{ème} tiret, du projet que les membres du personnel repris à l'article 3, 6°, du décret du 14 mars 2019 et définis comme enseignant.e.s débutant ou en fin de carrière devraient prester 18 périodes durant l'année scolaire 2026-2027 et 20 périodes à partir de l'année scolaire 2027-2028.

Il n'est pas dans l'intention des auteurs.trices de cet amendement d'amener davantage de complexité juridique. En cohérence avec le point précédent, l'amendement sera donc corrigé en conséquence, à travers l'ajout d'un 3^{ème} tiret, rédigé comme suit :

‘– Les termes ', sauf pour les membres du personnel repris à l'article 3, 6° du décret du 14 mars 2019 portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs pour qui les articles précités entrent en vigueur le 24 aout 2026' sont supprimés' ».

L'amendement sera revu en conséquence.

Amendement n° 2

1. Comme l'ont expliqué les auteurs de l'amendement, la mention « afin de garantir la neutralité financière, pour chaque établissement, des modifications introduites par l'article 89 du décret-programme du XX... » exprime davantage une intention qu'une règle normative et le mécanisme de calcul prévu est censé assurer, à lui seul, cette neutralité financière.

Ces termes ne sont donc pas nécessaires et seront omis.

2. Comme en ont convenu les auteurs de l'amendement, les termes « elles sont annuellement déduites d'un montant calculé comme la différence entre » ne sont pas cohérents avec le début de la phrase liminaire, qui sera dès lors reformulée en conséquence.

3. Sur la question de savoir si le dispositif consacre l'intention exprimée dans la justification de l'amendement selon laquelle le montant visé au second tiret est calculé en tenant compte de « la rétrocession et la compensation gratuité », les auteurs de l'amendement ont expliqué ce qui suit :

« Le 'montant théorique' inclut la rétrocession et la compensation gratuité.

Il s'agit du montant théorique des droits d'inscriptions après rétrocession à la Communauté française prévue à l'article 12, § 2^{ter-bis} et la compensation gratuité et frais complémentaires qu'aurait perçu l'établissement en considérant pour chaque

domaine une moyenne des frais complémentaires demandés par l'ensemble des Hautes Écoles en vigueur à l'entame de l'année académique 2025-2026 ».

Le second tiret sera revu afin de refléter plus clairement l'intention exprimée dans la justification, en visant les dispositions pertinentes applicables aux écoles supérieures des arts ² et en identifiant plus précisément les règles relatives à la « compensation gratuité », de manière à permettre une identification claire des éléments entrant dans le calcul du montant théorique en cause.

4. Sur la question de savoir si la référence à l'année 2026 (« en vigueur en 2026 ») est suffisamment précise sachant que l'année civile 2026 chevauche les années académiques 2025-2026 et 2026-2027, les auteurs de l'amendement ont expliqué ce qui suit :

« Il faut préciser 'en vigueur à l'entame de l'année académique 2025-2026' ».

Le second tiret sera revu en conséquence.

5. Interrogés sur l'identité des autorités chargées de réaliser les calculs des différents montants, les auteurs de l'amendement ont expliqué ce qui suit :

« Seule l'administration est en mesure de réaliser ce calcul, avec l'appui des délégués du gouvernement, mais s'agissant d'une disposition décrétales, celle-ci confie la réalisation du calcul au gouvernement.

Le principe de calcul à réaliser est fixé dans le décret et il revient au gouvernement d'appliquer au mieux celui-ci. Il est par ailleurs demandé que cette méthode de calcul précise soit détaillée dans les documents budgétaires, ce qui n'est pas le cas pour les calculs actuels ».

L'amendement sera complété pour mieux exprimer l'idée que le Gouvernement est chargé de réaliser ces calculs.

6. Sur la méthode de calcul du montant prévisionnel, les auteurs de l'amendement ont expliqué ce qui suit :

« Il doit permettre une prévision du montant définitif et donc se baser sur le principe de calcul du montant définitif. Par ailleurs, cette méthode doit être détaillée dans les documents budgétaires afin de permettre l'analyse et la concertation au plus tard lors des débats budgétaires ».

L'article 24, § 5, de la Constitution requiert que le législateur décretales établisse lui-même tous les éléments essentiels de la matière réglée.

Les délégations confiées par le législateur décretales ne peuvent dès lors porter que sur la mise en œuvre des principes arrêtés par le législateur décretales lui-même. À travers ces délégations, le Gouvernement ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

² L'article 12, § 2^{ter-bis}, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' concerne les Hautes Écoles.

S'agissant d'un élément essentiel du subventionnement de l'enseignement au sens de l'article 24, § 5, de la Constitution, la méthode de calcul du montant prévisionnel doit être davantage précisée dans la norme décrétable, par exemple en indiquant que les critères retenus sont identiques à ceux utilisés pour déterminer le montant définitif et qu'ils se fondent, toujours à titre d'illustration, sur les données disponibles de l'année précédente.

L'amendement sera complété en conséquence.

7. Sur la question de savoir sur quel(s) montant(s) porte la formule d'indexation au dernier alinéa de la disposition proposée, les auteurs de l'amendement ont expliqué ce qui suit :

« Cette indexation porte sur les montants prévisionnels qui seront calculés en 2027, puisque l'idée n'est pas de recalculer en détail chaque année les montants prévisionnels ».

Cette intention n'est toutefois pas clairement exprimée dans le dispositif.

Les auteurs de l'amendement s'assureront par ailleurs que telle est bien leur intention, dès lors qu'une telle option aura potentiellement pour effet d'augmenter – certes, de manière prévisionnelle – les montants à déduire des dotations et subventions de fonctionnement allouées aux écoles supérieures des arts.

L'amendement sera revu et réexaminé à la lumière de cette observation.

Amendement n° 3

Les observations formulées sous l'amendement n° 2 valent *mutatis mutandis* pour l'amendement n° 3.

Amendement n° 4

Cet amendement n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY