



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.754/17
du 2 février 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'dénonçant l'accord de coopération, conclu à Namur, le 13 mars 2014, entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie'

Le 5 janvier 2026, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'dénonçant l'accord de coopération, conclu à Namur, le 13 mars 2014, entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 2 février 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK 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 2 février 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'arrêté en projet vise à dénoncer, au 1^{er} janvier 2026, l'accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française et la Région wallonne 'relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie'.

Au sujet de la disposition décrétable habilitant le Gouvernement de la Région wallonne à dénoncer cet accord de coopération, la section de législation a observé, dans son avis 78.376/2-4, ce qui suit :

« La section de législation observe que la dénonciation envisagée s'inscrit dans un contexte où la Communauté française, autre partie à l'accord de coopération, envisage le même processus dans le cadre de l'avant-projet de décret-programme 'portant diverses dispositions relatives à l'Enseignement, aux Infrastructures, aux Hôpitaux universitaires, à la Culture, à la Recherche scientifique, à l'Enfance, aux Maisons de Justice, à la Jeunesse, aux Organismes Administratifs publics et aux Fonds budgétaires' sur lequel la section de législation a donné le 30 octobre 2025 l'avis 78.342/2-4 et qu'il existe donc une volonté concordante des parties à l'accord de mettre fin à celui-ci »¹.

Parallèlement à la présente demande d'avis, la section de législation été saisie d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne visant également à dénoncer cet accord de coopération, sur lequel a été donné, ce jour, l'avis 78.824/17.

L'adoption de ces arrêtés consacrera la volonté concordante des parties à l'accord de mettre fin à celui-ci à la même date².

¹ Avis 78.376/2-4 donné le 6 novembre 2025 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 19 décembre 2025 'portant des diverses mesures budgétaires pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

² Voir l'observation formulée sous l'article 3 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon examiné dans l'avis 78.824/17.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La note au Gouvernement énonce :

« Dans la mesure où les acteurs institutionnels ont déjà été concertés dans le cadre de l'article prévu dans l'avant-projet de décret-programme susvisé qui habilite le Gouvernement à dénoncer l'accord de coopération, et dans la mesure où le présent projet d'arrêté de Gouvernement ne contient pas d'autre disposition, il peut être considéré que les obligations légales de négociations/concertations ont bien été observées ».

Cette position ne peut être retenue dès lors que la disposition décrétole³ se borne à habiliter le Gouvernement à dénoncer l'accord de coopération, sans toutefois lui imposer de procéder à cette dénonciation ni de le faire à une date déterminée.

Il y a donc lieu de solliciter l'avis de l'Inspecteur des Finances au sujet du présent arrêté⁴.

Par ailleurs, compte tenu de la portée de l'accord de coopération que le projet entend dénoncer, il y a lieu de procéder à la négociation avec les pouvoirs organisateurs⁵ et à la concertation avec l'organisation représentative des étudiants au niveau communautaire⁶.

³ L'article 43 du décret-programme du 17 décembre 2025 'portant diverses dispositions relatives à l'enseignement, aux infrastructures, aux hôpitaux universitaires, à la culture, à la recherche scientifique, à l'enfance, aux maisons de justice, à la jeunesse et aux fonds budgétaires' énonce :

« Le Gouvernement peut dénoncer l'accord de coopération du 13 mars 2014 entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie.

La structure collective d'enseignement supérieur qui a bénéficié d'une décision d'octroi de subventions dans le cadre de son agrément avant l'entrée en vigueur de la dénonciation peut continuer à exercer les activités liées à ces subventions et à percevoir les subventions subséquentes jusqu'à l'échéance de cette décision d'octroi ».

⁴ L'article 42, 2°, de l'arrêté du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire' dispose que « [s]ont soumis, pour avis préalable, à l'inspecteur des Finances : [...] 2° les propositions dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion directe ou indirecte sur les dépenses ou sur les recettes de la Communauté française, ainsi que celles qui sont relatives à l'organisation administrative des services ».

⁵ Voir l'article 8/1 du décret du 21 février 2019 'fixant l'organisation de l'Enseignement Supérieur en Hautes Écoles' et l'article 1^{er}, § 4, du décret du 16 avril 1991 'organisant l'enseignement pour adultes' qui renvoient à l'article 1.6.5-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. L'accord de coopération prévoit que les structures collectives d'enseignement supérieur doivent associer notamment au moins « deux hautes écoles de caractère différent, ainsi qu'un établissement d'enseignement de promotion sociale » (article 4, alinéa 2, a), de l'accord). L'accord de coopération prévoit également que les structures collectives d'enseignement supérieur visées par l'accord de coopération doivent mettre des infrastructures et des équipements de qualité à disposition des établissements d'enseignement supérieur en vue de développer, en coorganisation et/ou en codiplômation, une offre de formation continue répondant aux besoins socio-économiques locaux (article 2, alinéa 1^{er}, de l'accord). Cette offre vise notamment « les étudiants de l'enseignement supérieur universitaire, non universitaire et de promotion sociale, les enseignants et les formateurs dans le cadre de leur formation continue » (article 2, alinéa 3, de l'accord).

⁶ L'article 33, 2°, du décret du 21 septembre 2012 'relatif à la participation et la représentation étudiante dans l'enseignement supérieur' dispose que « [l]a reconnaissance par le Gouvernement d'une organisation représentative des étudiants au niveau communautaire permet à celle-ci : [...] 2° de participer à la concertation avec le Gouvernement sur tout projet de décret ou d'arrêté réglementaire relatif à l'organisation des études dans l'enseignement supérieur ou aux allocations et prêts d'études ».

L'accomplissement de ces formalités sera visé au préambule, en remplacement du visa relatif à l'avis de l'Inspecteur des Finances.

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 à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les alinéas 1^{er} et 2 ne sont pas utiles et seront omis.
2. L'alinéa 3 sera revu pour viser l'article 43, alinéa 1^{er}, du décret-programme du 17 décembre 2025.
3. À l'alinéa 6, il y a lieu de mentionner la date correcte d'accomplissement du test genre réalisé au sujet du projet d'arrêté et figurant dans le dossier soumis à la section de législation, la date du 26 mai 2025 étant erronée.
4. À l'alinéa 8, la date du 5 décembre 2025 sera mentionnée.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'auteur du projet étant le Gouvernement de la Communauté française agissant dans le cadre de ses compétences en matière d'enseignement, l'article 1^{er} n'est pas pertinent et sera omis.

Article 3

Suivant l'article 3 du projet, celui-ci produit ses effets le 1^{er} janvier 2026.

Il est rappelé 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. En l'absence d'autorisation décrétole, elle 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.

Interrogé sur ce point, le délégué a expliqué :

« En réponse à votre demande de justification concernant la rétroactivité de cet AGCF dénonçant l'AC sur les SCES, je peux vous répondre que suite à une décision du Gouvernement du 20 décembre 2024 dans le cadre du rapport d'évaluation de BDO Advisory sur les SCES, celles-ci ont été informées dans la foulée de la décision du Gouvernement de cesser le subventionnement de ces structures le 31 décembre 2025 et de la nécessité de ne plus procéder au développement de nouvelles initiatives ».

Au vu de ces explications, la rétroactivité paraît admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY