

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 6 mars 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "concernant l'enseignement de la deuxième langue, dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire", a donné le 2 mai 1984 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE.

L'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution place l'enseignement dans les attributions de la Communauté, à l'exclusion des sept objets qu'il énumère.

Parmi les objets maintenus dans la compétence de l'autorité nationale, il y a "ce qui a trait ... aux diplômes". La compétence en matière de diplômes comprend nécessairement celle de déterminer les conditions de délivrance des diplômes.

Il appartient dès lors à la Communauté de créer des programmes d'enseignement, mais sous l'importante réserve que l'instauration de ceux-ci n'affecte pas ou, du moins, n'affecte pas de manière fondamentale les conditions de délivrance des diplômes.

Telle est la conception qui - lors des travaux préparatoires de l'article 59bis inséré le 24 décembre 1970 dans la Constitution - a été exprimée par M. MEYERS dans son rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution. M. MEYERS indique comme relevant de la compétence des conseils culturels en matière d'enseignement :

"A. Pour l'enseignement officiel et libre, subventionné ou reconnu par les pouvoirs publics.

....

- les diverses orientations d'études avec leurs programmes et leurs horaires (pour autant que cette matière ne fasse pas partie des conditions de reconnaissance des diplômes, ce qui demeure réservé au législateur national" (1).

.../...

(1) Doc. parl. Ch. 10 (sess. extr. 1968), n° 31/2°, p. 8.; voir également L. TINDEMANS, Ministre des Relations communautaires, "Revue de la Communauté" n° 20, 1971.

C'est la même conception qui a été adoptée par le Conseil d'Etat dans ses avis sur le projet devenu le décret du 2 décembre 1982 relatif à la formation initiale des enseignants (1), sur le projet devenu le décret du 2 février 1983 relatif à l'étude, à l'école, des dialectes de Wallonie (2), et sur la proposition de décret rendant obligatoire l'étude de notions d'informatique adaptées aux différents niveaux d'enseignement (3).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Selon ses termes, l'article se borne à modifier partiellement l'article 9, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

Tel qu'il a déjà été modifié par le décret du 30 janvier 1975, ledit article 9, alinéa 2, porte notamment que "La seconde langue sera : ... dans la région de langue française, le néerlandais, l'allemand ou l'anglais ...". L'article 1er de la proposition remplace ce texte par le texte suivant : "Dans les écoles où la langue de l'enseignement est le français : l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien, le néerlandais, le portugais".

Si on compare les deux textes, on constate que l'article 1er de la proposition apporte deux modifications :

1°) il complète la liste des langues susceptibles d'être choisies, en y ajoutant l'espagnol, l'italien et le portugais.

.../...

(1) Cons. Com., fr. sess. 1981-1982, n° 68/1, p. 3.

(2) Cons. Com., fr. sess. 1981-1982, n° 72/1, p. 4.

(3) Cons. Com., fr. sess. 1981-1982, n° 18/5, p. 2.

2°) par la substitution des mots "dans les écoles où la langue de l'enseignement est le français" aux mots "dans la région de langue française", il étend l'application de la disposition à des écoles établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Dès lors l'article 1er de la proposition modifie implicitement l'article 10 de la loi du 30 juillet 1963.

La loi précitée fixe des règles différentes, d'une part, pour les écoles primaires établies dans la région de langue française (article 9) et, d'autre part, pour les écoles primaires établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale ("~~l'arrondissement de Bruxelles-capitale~~" selon les termes de l'article 10 de la loi). Pour l'examen de l'article 1er de la proposition, il est nécessaire de faire une distinction entre ces deux catégories d'écoles.

.../...

I. Il ressort de l'ensemble des dispositions de l'article 9 précité que dans les écoles primaires de la région de langue française, l'enseignement de la seconde langue a un caractère facultatif. Une modification du programme ayant trait à la seconde langue n'affecte dès lors pas les conditions de délivrance des diplômes. Par conséquent, en tant qu'il est applicable à la région de langue française, l'article 1er est de la compétence de la Communauté.

II. Au contraire, il ressort des termes formels de l'article 10 de la loi du 30 juillet 1963 que "L'enseignement de la seconde langue est obligatoire dans les écoles primaires de l'arrondissement de Bruxelles-capitale ..." et que "La seconde langue sera le français ou le néerlandais".

Dès lors, la modification des dispositions relatives à la détermination de la seconde langue dans les écoles primaires de la région bilingue de Bruxelles-capitale affecte de manière fondamentale les conditions de délivrance des diplômes, telles que le législateur national les a conçues. En tant qu'il est applicable aux écoles où le français est la langue de l'enseignement et qui sont établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, l'article 1er sort des limites de la compétence de la Communauté.

Par ailleurs, la formule employée dans le liminaire n'est pas entièrement conforme à l'usage.

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 1er pourrait être rédigé comme suit :

"Dans l'article 9, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, modifié par le décret du 30 janvier 1975, après les mots "dans la région de langue française", les mots "le néerlandais, l'allemand ou l'anglais" sont remplacés par les mots "l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien, le néerlandais, le portugais".

Article 2.

L'article modifie l'article 1er du décret du 21 février 1980 relatif à l'étude des langues modernes dans la région de langue française.

I. Le décret du 21 février 1980 ne contient aucune indication au sujet des secteurs de l'enseignement auxquels il est applicable. Dans les développements de la proposition qui est à l'origine du décret, il est fait mention de l'enseignement secondaire (1). Mais de la confrontation des textes peu nombreux relatifs à la matière, il faut déduire que le décret du 21 février 1980 vise d'autres secteurs de l'enseignement que l'enseignement secondaire.

Dès lors, il est souhaitable que la présente proposition soit l'occasion de compléter le décret du 21 février 1980 pour que ce dernier détermine expressément son champ d'application.

II. Dans les secteurs de l'enseignement auxquels le décret du 21 février 1980 est applicable, l'enseignement de la seconde langue et celui de la troisième langue sont, dans certains cas, obligatoires.

L'article 2 de la proposition étend la liste des langues susceptibles d'être désignées comme deuxième ou troisième langue.

Dans la mesure où l'enseignement de la deuxième ou de la troisième langue est obligatoire, ces langues constituent une partie du programme, qui a une influence déterminante sur les conditions de délivrance des diplômes. Dès lors, dans cette mesure, une modification de la liste des langues inscrites au programme excède les limites de la compétence de la Communauté.

Pour tenir compte de l'observation qui vient d'être faite, il y a lieu de revoir l'article 2 en vue de limiter son champ d'application.

.../...

Article 3.

L'article 11 de la loi du 30 juillet 1963 dispose comme suit :

"Dans les établissements d'enseignement secondaire de l'arrondissement de Bruxelles-capitale où une seconde langue figure au programme, cette seconde langue sera le français ou le néerlandais".

Selon ses termes, l'article 3 de la proposition complète ledit article 11 par un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Dans les écoles où la langue de l'enseignement est le français, la deuxième langue peut être l'allemand, l'anglais, l'espagnol, l'italien, le néerlandais ou le portugais".

Si l'article 3 de la proposition est présenté comme une disposition complétant ledit article 11 par un alinéa 2, en réalité, il modifie la règle énoncée à l'alinéa 1er de l'article. Cette dernière règle, selon laquelle, dans les établissements d'enseignement secondaire de la région bilingue de Bruxelles-capitale, la seconde langue figurant au programme est obligatoirement le français ou le néerlandais, a pour objet de déterminer une partie du programme des matières ayant une influence déterminante sur les conditions de délivrance des diplômes. Dès lors, la Communauté n'a pas compétence pour modifier la règle dont il s'agit. L'article 3 de la proposition doit être omis.

.../...

Article 4.

A la différence des trois premiers articles qui modifient des textes en vigueur, l'article 4 constitue une disposition indépendante. Celle-ci est rédigée comme suit :

"La liberté de choix de la deuxième langue ne peut être refusée aux élèves dont les parents ou l'un d'eux sont inscrits en langue française dans les registres de la population et sont porteurs d'une carte d'identité en langue française".

L'article 4 énonce la règle du libre choix de la deuxième langue et détermine donc le champ d'application de cette règle en disposant qu'ont le droit de bénéficier de cette liberté de choix "les élèves dont les parents ou l'un d'eux sont inscrits en langue française dans les registres de la population et sont porteurs d'une carte d'identité en langue française".

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil de communauté n'est compétent *ratione materiae* pour établir la règle de la liberté de choix de la deuxième langue que dans la mesure où cette règle se concilie avec les dispositions arrêtées au sujet de la deuxième langue par l'autorité nationale dans l'exercice de son pouvoir de déterminer les conditions de délivrance des diplômes. Mais dans cette mesure, l'article 4 de la proposition est superflu.

Par ailleurs, en son article 59bis, § 4, alinéa 1er, la Constitution elle-même délimite le champ d'application *ratione loci* d'un décret adopté par le Conseil de la Communauté

.../...

française en matière d'enseignement. Un tel décret a force de loi dans la région de langue française. Il a également force de loi à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Il est donc applicable aux établissements d'enseignement de la région de langue française ainsi qu'aux établissements d'enseignement situés dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et où la langue de l'enseignement est le français. Si plusieurs dispositions de la proposition ne peuvent être rendues applicables à ces derniers établissements, c'est pour le motif que, selon la législation actuellement en vigueur, les langues qui y sont enseignées, en particulier la deuxième langue, constituent, pour une part, des éléments du programme imposé pour l'octroi du diplôme, ce qui entraîne, comme l'observation en a déjà été faite plus haut, la compétence exclusive du législateur national.

Il est exact qu'à cause du caractère général des règles constitutionnelles déterminant le champ d'application des décrets dans l'espace, il est parfois nécessaire, pour mettre ces règles en oeuvre, de recourir à des "critères de rattachement".

Mais le critère énoncé dans l'article 4 de la proposition s'écarte complètement des règles constitutionnelles relatives à la compétence *ratione loci* des Conseils de communauté. En effet, l'élément indiqué dans cet article est le fait "que les parents ou l'un d'eux sont inscrits en langue française dans les registres de la population et sont porteurs d'une carte d'identité en langue française". Cet élément ne concorde pas avec ceux dont l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution impose de tenir compte, à savoir qu'il s'agit

d'un établissement d'enseignement situé dans la région de langue française ou d'un établissement d'enseignement situé dans la région bilingue de Bruxelles-capitale et où la langue de l'enseignement est le français, de telle sorte qu'il doit être considéré comme une institution appartenant exclusivement à la Communauté française. Comme le souligne le Professeur RIGAUX, "La réforme institutionnelle n'ayant pas créé de sous-nationalité, il n'existe pour désigner les personnes destinataires des normes communautaires aucun critère personnel" (1).

En outre, tel qu'il est rédigé, l'article est de nature, à être, le cas échéant applicable, à des élèves d'établissements dans lesquels la langue de l'enseignement est le néerlandais. Dans cette mesure, l'article 4 entraîne, selon le cas, un empiétement sur la compétence du Conseil flamand, ou sur celle du législateur national.

Pour les motifs indiqués, l'article 4 doit être omis.

En conclusion, il y a lieu de revoir l'ensemble de la proposition compte tenu des diverses observations faites ci-dessus.

(1) "Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application". Ann. Dr. 1983, p. 316.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,
 A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
 P. FINCOEUR,
 F. RIGAUX, assesseurs de la
 J. DE GAVRE, section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. LEROY, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

Ch. HUBERLANT.