

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 février 1985, 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 12 février 1985 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

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 (1).

.../...

-
- (1) Voir à ce sujet les avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur le projet devenu le décret du 2 décembre 1982 relatif à la formation initiale des enseignants (Conseil de la Communauté française, session 1981-1982, n° 68/1, p. 3), sur le projet devenu le décret du 2 février 1983 relatif à l'étude, à l'école, des dialectes de Wallonie (Conseil de la Communauté française, session 1981-1982, n° 72/1, p. 4), sur la proposition de décret rendant obligatoire l'étude de notions d'informatique adaptée aux différents niveaux d'enseignement (Conseil de la Communauté française, session 1981-1982, n° 18/5, p. 2) et sur une proposition de décret concernant l'enseignement de la deuxième langue, dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire (Conseil de la Communauté française, session 1983-1984, n° 125/2, p.

La proposition de décret soumise pour avis au Conseil d'Etat a pour objet de modifier les articles 9, 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement et l'article 1er du décret du 21 février 1980 relatif à l'étude des langues modernes dans la région de langue française.

Les articles 9, 10 et 11 de la loi précitée du 30 juillet 1963 disposent comme suit :

"Article 9. L'enseignement de la seconde langue peut être organisé dans l'enseignement primaire à partir de la cinquième année d'études, à raison de trois heures par semaine au maximum. Toutefois, dans les communes visées à l'article 3, 2° (1), cet enseignement peut être organisé à partir de la première année d'études.

La seconde langue sera :

dans la région de langue néerlandaise, le français;

dans la région de langue française, le néerlandais, l'allemand ou l'anglais (2);

dans la région de langue allemande, le français dans les écoles de langue allemande et l'allemand dans les écoles de langue française.

Dans la région de langue française, le père, la mère, le tuteur ou la personne à qui est confiée la garde de l'enfant est tenu, lorsque l'enseignement de la seconde langue est organisé, de choisir pour l'enfant, par déclaration signée s'il suivra cet enseignement (3).

.../...

(1) Il s'agit des communes de la région de langue allemande.

(2) Ainsi modifié par le décret du Conseil culturel de la Communauté française du 30 janvier 1975.

(3) Alinéa ajouté par le décret du Conseil de la Communauté française du 1er juillet 1982.

Dans cette région, cet enseignement peut être dispensé avant ou après l'horaire des cours obligatoires (1).

Article 10. L'enseignement de la seconde langue est obligatoire dans les écoles primaires de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et des communes visées à l'article 3, à raison de trois heures par semaine au deuxième degré et de cinq heures par semaine aux troisième et quatrième degrés. Toutefois, dans les écoles primaires créées par application de l'article 6 dans les communes visées à l'article 3, 1°, le nombre d'heures est porté respectivement à quatre et à huit.

Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, un enseignement de la deuxième langue peut être organisé à partir de la première année de l'enseignement primaire, à raison de deux heures par semaine. Cet enseignement concerne uniquement la langue parlée. Il est facultatif pour les élèves (2).

La seconde langue sera le français ou le néerlandais. Elle peut être l'allemand dans les arrondissements de Verviers, Bastogne et Arlon.

Cet enseignement peut comprendre des exercices de récapitulation des autres matières du programme.

Dans les communes visées à l'article 3, 1° (3), un certain nombre de matières peuvent être enseignées dans la seconde langue dans l'enseignement secondaire. Le Roi fixe ces matières ainsi que leur nombre pour chacune de ces communes.

Article 11. 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".

.../...

(1) Alinéa ajouté par le décret du Conseil de la Communauté française du 1er juillet 1982.

(2) Alinéa inséré par la loi du 27 juillet 1971.

(3) Il s'agit des communes de la frontière linguistique.

Le décret du 21 février 1980 relatif à l'étude des langues modernes dans la région de langue française porte, en son article 1er :

"Dans la région de langue française, les conditions de création d'un cours de seconde et de troisième langue sont les mêmes pour le néerlandais, l'allemand et l'anglais".

Il y a lieu d'observer que les articles 9, 10 et 11 de la loi précitée du 30 juillet 1963 ne concernent pas l'emploi des langues dans l'enseignement mais la détermination d'une des matières du programme de l'enseignement.

Dans la mesure où il s'agit d'une matière obligatoire, sa détermination relève des conditions de délivrance des diplômes et, partant, de la compétence du législateur national.

Article 1er.

Cet article modifie l'article 9 de la loi précitée du 30 juillet 1963 et l'article 1er du décret précité du 21 février 1980.

Il y remplace les mots "dans la région de langue française" par les mots "dans les écoles où la langue de l'enseignement est le français". Selon les développements de la proposition, l'objet de cette modification est de "reconnaître la même liberté de choix dans les écoles françaises de Bruxelles que dans celles de Wallonie ...".

.../...

L'article 1er étend la règle actuellement formulée pour la région de langue française aux écoles françaises de Bruxelles, ce qui, selon les développements de la proposition, semble être la seule intention des auteurs de celle-ci. Mais les termes que l'article 1er emploie ont pour résultat d'étendre la même liberté de choix aux écoles de langue française situées en région de langue néerlandaise et en région de langue allemande.

Pour ces deux dernières catégories d'écoles, la proposition de décret excède les limites de la compétence territoriale de la Communauté française. Celle-ci est incompétente en région de langue néerlandaise et en région de langue allemande, même à l'égard des établissements qui dispensent un enseignement en langue française.

Pour les écoles françaises de l'arrondissement de Bruxelles Capitale, et des communes de la région de langue française qui sont dotées d'un régime spécial en vue de la protection de leurs minorités, le problème est différent. Ici, la Communauté française est, en principe, compétente, soit parce qu'il s'agit de la région de langue française, soit parce qu'il s'agit d'institution qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Mais, dans ces deux cas, la compétence de la Communauté ne s'étend pas à la matière que la proposition entend régler.

A Bruxelles et dans les communes de la région de langue française dotées d'un régime spécial, l'étude du néerlandais -ou de l'allemand dans l'arrondissement de Verviers- est obligatoire dans les écoles françaises. Ce cours fait partie du programme et est une condition -une condition fondamentale même- de délivrance des diplômes. Seul le législateur national est compétent.

Dans la mesure où le décret du 21 février 1980 relatif à l'étude des langues modernes dans la région de langue française met le néerlandais, l'allemand et l'anglais sur le même pied, et ce qui concerne les conditions de création d'un cours de seconde langue, l'extension de son champ d'application aux écoles françaises de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et des communes de la région de langue française, qui sont dotées d'un régime spécial, se heurte à la même objection d'incompétence.

Article 2.

Cet article se présente comme une disposition prévoyant certaines exceptions aux articles 10 et 11 de la loi du 30 juillet 1963, c'est-à-dire aux dispositions relatives à l'enseignement de la seconde langue dans les écoles primaires et secondaires de langue française de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, des communes dotées d'un régime spécial et des arrondissements de Verviers, Bastogne et Arlon. L'article porte que "la liberté de choix de la deuxième langue ne peut être refusée aux élèves" qui ont avec la région de langue française ou la communauté française un des rapports énumérés par la suite de l'article.

Si l'intention des auteurs de la proposition était de garantir cette liberté dans les écoles de langue française à l'égard desquelles la Communauté est compétente, y compris pour la détermination de la seconde langue, l'article 2 serait inutile car il n'ajouterait rien aux articles 9 et 10 de la loi du 30 juillet 1963. Si leur intention -comme cela semble bien être le cas- est de garantir cette liberté dans d'autres écoles, cet article excède la compétence de la Communauté, et cela pour le motif qui est énoncé dans l'observation relative à l'article 1er.

L'article 2 énonce la règle du libre choix de la deuxième langue et détermine le champ d'application de cette règle en disposant que cette liberté de choix

"... ne peut être refusée aux élèves :

- qui sont nés dans la région de langue française ou y sont domiciliés;
- ou qui ont antérieurement été inscrits dans une école située dans la région de langue française;
- ou dont l'un des parents est né dans cette région, ou y a son domicile ou une résidence ou y travaille régulièrement;
- ou dont l'un des parents exerce un travail professionnel dans une institution bruxelloise, qui par ses activités ou par son organisation, relève de la Communauté française'

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. En l'espèce, si la liberté du choix de la deuxième langue, reconnue par le projet, ne peut être rendue applicable aux établissements d'enseignement situés à Bruxelles-Capitale, c'est -comme l'observation en a été faite- pour le motif que, selon la législation en vigueur, l'étude de la deuxième langue constitue un des éléments du programme imposé pour l'octroi du diplôme.

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 les critères énoncés dans l'article 2 de la proposition sont incompatibles avec les règles constitutionnelles relatives à la compétence des Conseils de Communauté. En effet, les éléments indiqués dans cet article retiennent tous un lien personnel entre les élèves et la Communauté française. Dans cette mesure, ils heurtent de front le critère retenu par l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, qui est un critère territorial puisqu'il impose de tenir compte de la localisation des établissements d'enseignement. Or, comme le souligne le professeur RIGAUX, "La réforme institutionnelle n'ayant pas créé de scolarité nationale, 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 ou l'allemand. Dans cette mesure, l'article 2 entraîne, selon le cas, un empiétement sur la compétence du Conseil flamand, sur celle du Conseil de la Communauté germanophone ou sur celle du législateur national.

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

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	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.

J. LIGOT.