CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
27-05-1988
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 april 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende wijziging van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving", heeft op 5 mei 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 avril 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "qui apporte des modifications à la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement", a donné le 5 mai 1988 l'avis suivant :

I. Met betrekking tot de lessen in godsdienst en zedenleer bevat de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, inzonderheid gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1975 en 20 februari 1978, de volgende bepaling :

> "Artikel 8. In de officiële inrichtingen alsmede in de pluralistische inrichtingen voor lager en secundair onderwijs met volledig leerplan, omvat de lesrooster per week ten minste twee uren godsdienst en twee uren zedenleer.
>
> Onder godsdienstonderricht wordt verstaan het onderricht in de katholieke, protestantse, israëlitische of islamitische godsdienst en in de op die godsdienst berustende zedenleer. Onder onderricht in de zedenleer wordt verstaan het onderricht in de niet-confessionele zedenleer.
>
> ...".

De wet bepaalt vervolgens wie over de keuze tussen godsdienst en zedenleer beslist en hoe die keuze moet worden kenbaar gemaakt.

De verplichting om onderwijs in de godsdienst of in de zedenleer in te richten is ook opgenomen in de wetgeving op het lager onderwijs en is daar mede van toepassing op het gesubsidieerd vrij onderwijs. Artikel 50, § 1, tweede en derde lid, van de gecoördineerde wetten op het lager onderwijs, gewijzigd bij de wet van 29 mei 1959, bepaalt wat volgt :

> "In de officiële scholen omvat het (onderwijs) bovendien het onderricht in de godsdienst en in op die godsdienst berustende zedenleer, en in de niet-confessionele zedenleer.

.../...

In de gesubsidieerde vrije inrichtingen omvat het (onderwijs) hetzij het onderricht in de godsdienst en de op die godsdienst berustende zedenleer, hetzij het onderricht in de niet-confessionele zedenleer, hetzij deze twee leervakken".

II. Het wetsvoorstel komt erop neer in het boven aangehaalde artikel 8 van de wet van 29 mei 1959 de volgende bepaling te doen opnemen :

"Het godsdienstonderricht moet worden verstrekt in de taal (Nederlands, Frans, Duits) van de onderwijsinrichting, met uitsluiting van iedere andere taal".

Dergelijke bepaling is als dusdanig geen zaak van inrichting van onderwijs, wel een regeling omtrent het verplicht gebruik van een taal bij het geven van lessen in godsdienst of zedenleer.

III. De bepalingen omtrent het gebruik van de talen in het onderwijs zijn vervat in de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs.

In artikel 4 van die wet wordt als algemene regel gesteld dat de onderwijstaal is, de taal van het gebied waar de onderwijsinrichting is gelegen. Bijzondere regelingen voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad en voor de gemeenten met een bijzonder taalstatuut zijn opgenomen in de artikelen 5 tot 8 van de wet.

De bepalingen van de wet van 30 juli 1963 zijn van algemene toepassing, universitair onderwijs uitgesloten. In een speciale of afwijkende regeling voor de lessen van godsdienst of zedenleer is niet voorzien. Zoals de andere lessen moeten ook die lessen worden gegeven in de taal

welke die van de onderwijsinrichting is, met name de taal of de talen van het gebied waar de onderwijsinrichting gelegen is.

Men mag dan ook al opmerken dat de voorgestelde aanvulling niets toevoegt aan de bestaande en al naar het betrokken gebied overigens meer gedifferentieerde regeling van de wet van 30 juli 1963.

IV. Onverminderd de voorgaande opmerking moet erop gewezen worden dat sinds de grondwetswijziging van 1970 de regeling van het taalgebruik in het onderwijs tot de bevoegdheid behoort van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, elk wat haar betreft (artikel 59bis, § 3, 2), uitgezonderd voor de gebiedsdelen en, in voorkomend geval, de diensten en instellingen voor welke de desbetreffende decreten geen gelding hebben (artikel 59bis, § 4). Alleen voor die uitzonderingen heeft de nationale wetgever zijn bevoegdheid behouden, te weten voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, het Duitse taalgebied (1) en de in artikel 59bis, § 4, tweede lid, beoogde gemeenten en, in voorkomend geval, diensten en instellingen (2).

.../...

---

(1) Onverminderd het bepaalde in artikel 8 van de wet van 30 juli 1963, gewijzigd bij de wet van 10 juli 1973, en in artikel 79 van de wet van 31 december 1983.

(2) Uit de rechtspraak van het Arbitragehof mag men afleiden dat de wetgevende bevoegdheid welke de nationale wetgever ter zake heeft behouden, in haar voorwerp gezien, van een zelfde omvang is als de decreetgevende bevoegdheid welke op dat punt aan de Gemeenschappen is toegekend (onder meer arrest nr. 20 van 25 juni 1986).

Het wetsvoorstel gaat aan die bevoegdheidsverdeling voorbij.

V. Door in artikel 59bis, § 3, uitdrukkelijk melding te maken van een taalgebruikregeling in het onderwijs, heeft diezelfde grondwetswijziging van 1970 voor zoveel als nodig duidelijkheid gebracht omtrent de bestaanbaarheid, van een taalregeling voor het onderwijs, met het bepaalde in artikel 23 van de Grondwet dat de vrijheid van het taalgebruik als regel stelt (zie in dat verband de arresten van het Arbitragehof, onder meer nr. 10 van 30 januari 1986 en nr. 16 van 25 maart 1986).

VI. Ten slotte, wat de bestaanbaarheid van het wetsvoorstel met het bepaalde in artikel 14 van de Grondwet betreft, mag worden opgemerkt - voor zover de vraag al niet haar beslag heeft gekregen met de meergenoemde wet van 30 juli 1963 en het erop gevolgde arrest van 23 juli 1968 van het Europees Hof voor de rechten van de mens (1) - dat een regeling van het taalgebruik in het onderwijs afbreuk doet, noch aan de in artikel 14 van de Grondwet vermelde vrijheid van eredienst, noch aan het eruit afgeleide recht van vrije keuze van onderwijs.

.../...

---

(1) Publications de la Cour Européenne des droits de l'homme, série A, 1968, vol. 6. De vrijheid van eredienst en het recht van vrije keuze van onderwijs zijn ingeschreven in artikel 9 van het E.V.R.M., respectievelijk artikel 2 van het Additioneel Protocol.

Een dergelijke regeling laat immers de vrijheid onverkort om een geloof aan te hangen of het in het openbaar te belijden. Zij raakt evenmin aan het recht om het onderwijs te kiezen dat met de persoonlijke godsdienstige of filosofische overtuiging overeenstemt.

I. En ce qui concerne les cours de religion et de morale, la loi du 29 mai 1959, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifiée notamment par les lois du 14 juillet 1975 et du 20 février 1978, contient la disposition suivante :

> "Article 8. Dans les établissements officiels ainsi que dans les établissements pluralistes d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice, l'horaire hebdomadaire comprend au moins deux heures de religion et deux heures de morale.
>
> Par enseignement de la religion, il faut entendre l'enseignement de la religion catholique, protestante, israélite ou islamique et de la morale inspirée par cette religion. Par enseignement de la morale, il faut entendre l'enseignement de la morale non confessionnelle.
>
> ...".

La loi désigne ensuite les personnes appelées à décider du choix entre la religion ou la morale et règle la manière dont ce choix doit être manifesté.

L'obligation d'organiser l'enseignement de la religion ou de la morale figure également dans la législation sur l'enseignement primaire, et là elle s'applique également à l'enseignement libre subventionné. L'article 50, § 1er, alinéas 2 et 3, des lois coordonnées sur l'enseignement primaire, modifié par la loi du 29 mai 1959, dispose ce qui suit :

> "Dans les écoles officielles, il (l'enseignement) comprend en outre l'enseignement de la religion et de la morale basée sur cette religion et de la morale non confessionnelle.
>
> Dans les établissements privés subventionnés, il comprend soit l'enseignement de la religion et de la morale basée sur cette religion, soit l'enseignement de la morale non confessionnelle, soit ces deux enseignements".

.../...

II. La proposition de loi revient à insérer dans l'article 8, précité, de la loi du 29 mai 1959, la disposition suivante :

"L'enseignement de la religion doit être dispensé dans la langue (français, néerlandais ou allemand) de l'établissement d'enseignement à l'exclusion de toute autre langue".

Pareille disposition ne relève pas, en tant que telle, de l'organisation de l'enseignement; elle constitue une règle relative à l'emploi obligatoire d'une langue déterminée pour la dispensation des cours de religion ou de morale.

III. Les dispositions relatives à l'emploi des langues dans l'enseignement sont contenues dans la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

L'article 4 de cette loi pose comme règle générale que la langue de l'enseignement est celle de la région où l'établissement d'enseignement est situé. Les articles 5 à 8 de la loi prévoient des régimes particuliers pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et pour les communes à régime linguistique spécial.

Les dispositions de la loi du 30 juillet 1963 sont d'application générale, sauf en ce qui concerne l'enseignement universitaire. Il n'est pas prévu de régime spécial ou dérogatoire pour les cours de religion ou de morale. Ces cours doivent, comme les autres cours, être donnés dans la langue ou les langues de l'établissement, qui est celle ou une de celles de la région où l'établissement d'enseignement est situé.

.../...

On peut, dès lors, remarquer d'emblée que le complément proposé n'ajoute rien à la réglementation existante de la loi du 30 juillet 1963, qui est d'ailleurs plus différenciée selon la région concernée.

IV. Sans préjudice de l'observation qui précède, il convient de signaler que depuis la modification de la Constitution en 1970, la réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement relève de la compétence de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacune en ce qui la concerne (article 59bis, § 3, 2), à l'exception des territoires et, le cas échéant, des services et institutions auxquels les décrets en la matière ne sont pas d'application (article 59bis, § 4). C'est uniquement à l'égard de ces exceptions que le législateur national a conservé sa compétence, à savoir pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour la région de langue allemande (1) et pour les communes et, le cas échéant, les services et institutions visés à l'article 59bis, § 4, alinéa 2 (2).

---------- .../...

(1) Sans préjudice de ce qui est disposé à l'article 8 de la loi du 30 juillet 1963, modifié par la loi du 10 juillet 1973, et à l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983.

(2) Il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage que la compétence législative que le législateur national a conservée en la matière a la même étendue, quant à son objet, que la compétence décrétale qui est reconnue, sur ce point, aux Communautés (voir notamment l'arrêt n° 20 du 25 juin 1986).

La proposition de loi ignore cette répartition des compétences.

V. En faisant expressément état, à l'article 59bis, § 3, de la réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement, la même modification constitutionnelle de 1970 a, pour autant que de besoin, fait la clarté en ce qui concerne la compatibilité d'une réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement avec la disposition de l'article 23 de la Constitution, qui érige en règle la liberté de l'emploi des langues (voir à ce sujet les arrêts de la Cour d'Arbitrage, notamment l'arrêt n° 10 du 30 janvier 1986 et n° 16 du 25 mars 1986).

VI. Enfin, en ce qui concerne la compatibilité de la proposition de loi avec la disposition de l'article 14 de la Constitution, on peut relever - pour autant que la question n'ait pas déjà été réglée par la loi précitée du 30 juillet 1963 et l'arrêt subséquent de la Cour européenne des droits de l'homme (1) - qu'une réglementation de l'emploi des langues dans l'enseignement ne porte atteinte ni à la liberté des cultes consacrée par l'article 14 de la Constitution, ni au droit, qui en découle, au libre choix de l'enseignement.

.../...

(1) Publications de la Cour Européenne des droits de l'homme, série A, 1968, Vol. 6. La liberté des cultes et le droit au libre choix de l'enseignement sont inscrits respectivement à l'article 9 de la C.E.D.H. et à l'article 2 du Protocole additionnel.

En effet, une réglementation de l'espèce laisse entière la liberté d'adhérer à une foi ou de la confesser publiquement. Elle n'affecte pas non plus le droit de choisir l'enseignement qui répond aux convictions religieuses ou philosophiques personnelles.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
F. DE KEMPENEER,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.