KONINKRIJK BELGIË

ADVIEZEN 34.729/1
34.730/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 januari 2003 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over :

1° een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs" (34.729/1),

2° een voorstel van [bijzondere] wet "tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs voor gemeenten met een bijzonder statuut"(34.730/1),

heeft op 6 februari 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS34.729/1
34.730/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 17 janvier 2003, d'une demande d'avis sur :

1° une proposition de loi "modifiant la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement" (34.729/1),

2° une proposition de loi spéciale "modifiant la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement pour les communes à statut spécial" (34.730/1),

a donné le 6 février 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1. Het eerste om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot aanvulling van artikel 13 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs (hierna : onderwijstaalwet), met een derde lid. Luidens dat nieuwe lid zullen de leerkrachten die, in een onderwijsinstelling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, lesgeven in een andere taal dan de taal van de instelling, het bewijs dienen te leveren van de "functionele kennis" van de taal van de instelling.

Het nieuwe derde lid wijkt aldus af van het eerste lid, dat in beginsel van het personeel een grondige kennis van de onderwijstaal van de instelling vereist, en van het tweede lid luidens hetwelk een voldoende kennis van de onderwijstaal volstaat voor leraars in andere levende talen dan de onderwijstaal. De voorgestelde versoepeling is bedoeld om het onderwijs door "native speakers" te stimuleren [(1)].

In de tekst zelf van het voorstel wordt niet verduidelijkt hoe de functionele kennis van de taal dient te worden bewezen of kan worden getoetst. Wat onder de notie "functionele kennis van de taal" dient te worden verstaan, wordt niet in de tekst van de voorstellen doch wel in de toelichting verduidelijkt :

> "Onder functionele kennis moet worden verstaan de kennis die de lesgever de mogelijkheid biedt zijn collega's, leerlingen en ouders te begrijpen, en zich verstaanbaar te maken in alledaagse gesprekken. Het houdt dus geenszins in dat de lesgever moet kunnen lesgeven in de taal van de instelling of zonder fouten moet kunnen spreken. Het betekent evenmin dat de lesgever meer moet begrijpen dan wat strikt genomen noodzakelijk is voor dringende situaties met kinderen en voor gedachtewisselingen op school met collega's en ouders" [(2)].

De voorgestelde wijziging heeft betrekking op de taalkennis van het personeel [(3)], doch raakt niet aan de bepalingen inzake de taal waarin dient te worden onderwezen, opgenomen in hoofdstuk II van de onderwijstaalwet. Gelet op dit gegeven,

---

(1) Parl. St., Senaat, 2001-2002, nrs. 2-1227/1 en 2-1228/1, 2.

(2) Parl. St., Senaat, 2001-2002, nrs. 2-1227/1 en 2-1228/1, 2 en 3. Vergelijk met artikel 43ter, § 7, derde lid, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna : bestuurstaalwet).

(3) Het te wijzigen artikel 13 behoort tot hoofdstuk IV ("Taalkennis van het personeel") van de onderwijstaalwet.

valt te betwijfelen of de voorgestelde wijzigingen zullen toelaten de beoogde doelstelling te realiseren : in principe zullen de leerkrachten die lesgeven in een andere taal dan de taal van de instelling (lees : "die een andere taal dan de onderwijstaal van de instelling onderrichten") nog slechts het bewijs van de functionele kennis van de onderwijstaal van de instelling dienen te leveren. Maar aangezien de onderwijsinstelling gebonden blijft door de bepalingen van hoofdstuk II van de onderwijstaalwet - in het arrondissement Brussel-Hoofdstad betekent dit dat de onderwijstaal ofwel het Nederlands, ofwel het Frans is, zonder mogelijkheid om, het onderricht in de tweede taal en andere vreemde talen uitgezonderd, onderwijs in een andere taal aan te bieden -, lijkt een functionele taalkennis niet voldoende om de wettelijke bepalingen na te leven, dat wil zeggen om te onderwijzen in de betrokken taal [(4)].

2. Ook het tweede om advies voorgelegde voorstel van (bijzondere) wet beoogt artikel 13 van de onderwijstaalwet aan te vullen met een nieuw lid. De voorgestelde wijziging heeft hetzelfde voorwerp, maar richt zich op de onderwijsinstellingen in de gemeenten bedoeld in artikel 129, § 2, eerste streepje, van de Grondwet, namelijk de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat [(5)].

BEVOEGDHEID

1. Bij brief van 16 januari 2003 verzocht de Voorzitter van de Senaat om advies over beide wetsvoorstellen op grond van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en om mededeling van de adviezen vóór 17 februari 2003.

---

(4) Ook een leerkracht die een andere taal dan de onderwijstaal van de instelling onderricht, kan er niet mee volstaan uitsluitend die andere taal te spreken. Voor het bijbrengen ervan is immers onvermijdelijk ook het gebruik van de onderwijstaal nodig. Rijst dan de vraag of een leerkracht die zich "verstaanbaar kan maken in alledaagse gesprekken" voldoende gewapend is om in de onderwijstaal uitleg te verstrekken aan de leerlingen.

(5) Dit zijn de faciliteitengemeenten, vermeld in de artikelen 7 en 8 van de bestuurstaalwet.

Aangezien de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de voorstellen een grondige studie zou vergen en overigens, op grond van artikel 85bis van de gecoördineerde wetten, zaak van de verenigde kamers is, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, zich, gelet op de korte tijd die hem voor zijn advies is gelaten, wat de bevoegdheid betreft moeten beperken tot een situering van het bevoegdheidsrechtelijk probleem.

2. De bevoegdheidsverdeling inzake het onderwijs en het gebruik der talen voor het onderwijs kan als volgt worden geschetst.

2.1. Krachtens de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, en 130, § 1, eerste lid, 3°, van de Grondwet zijn de gemeenschappen in principe bevoegd voor het regelen van het onderwijs.

De desbetreffende decreten gelden in het betrokken taalgebied, doch de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap hebben ook kracht van wet ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap (art. 127, § 2, en 130, § 2 G.W.).

2.2. Krachtens de artikelen 129, § 1, 2°, en 130, § 1, eerste lid, 5°, van de Grondwet zijn de gemeenschappen bevoegd voor het regelen, bij decreet, van het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen.

De desbetreffende decreten van de Duitstalige Gemeenschap hebben kracht van wet in het Duitse taalgebied. De decreten van de Vlaamse en Franse Gemeenschap inzake het gebruik der talen gelden respectievelijk in het Nederlandse en het Franse taalgebied, met uitzondering van, onder meer, de faciliteitengemeenten. Voor deze gemeenten kan de regeling inzake het gebruik der talen, ook die betreffende het onderwijs, enkel gewijzigd worden bij een wet aangenomen met de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Grondwet (art. 129, § 2 G.W).

Voor het regelen van het gebruik der talen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is de federale wetgever bevoegd gebleven. Daarvoor is geen bijzondere meerderheid vereist.

3. De stellers van de voorstellen beperken het toepassingsgebied ervan uitdrukkelijk tot, respectievelijk, "het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" en "de gemeenten bedoeld in artikel 129, § 2, eerste streepje van de Grondwet". Er mag dus worden aangenomen dat de stellers uitgaan van de, territoriaal beperkte, bevoegdheid van de federale wetgever voor het regelen van het gebruik van de talen voor het onderwijs.

4. De bevoegdheid voor het regelen van het gebruik der talen voor het onderwijs moet worden onderscheiden van de onderwijsbevoegdheid.

4.1. Artikel 129 van de Grondwet heeft betrekking op de regeling van het gebruik der talen en niet op het onderricht van een taal als leerstof.

Het opleggen van de taal waarin het onderwijs wordt gegeven behoort tot de onderwijstaalbevoegdheid, het voorschrijven van het onderwijs van een bepaalde taal niet [(6)]. Het vastleggen van de onderwijsprogramma's, inbegrepen het bepalen van verplichte en facultatieve taalvakken, behoort tot de onderwijsbevoegdheid. Ook het regelen van het tweede-taalonderricht behoort tot de onderwijsbevoegdheid [(7)].

De voorstellen van wet regelen aldus bekeken geen onderwijs-aangelegenheid. Zij regelen niet het onderwijs van bepaalde talen, doch enkel het vereiste bewijs van taalkennis voor bepaalde leerkrachten.

4.2. De vraag rijst of het regelen van de taalkennis van de leerkrachten, wel behoort tot de bevoegdheid inzake het regelen van het gebruik der talen voor het

---

(6) J. VELAERS, "Het gebruik van de talen" in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), De bevoegdheidsverdeling in het federale België, Brugge, die Keure, 2001, 101-102, nr. 79.

(7) J. VELAERS, o.c., nr. 81.

onderwijs. Dit komt neer op de vraag of er een onderscheid moet worden gemaakt tussen het regelen van de taalkennis, enerzijds, en van het gebruik van de talen, anderzijds.

4.2.1. In de rechtspraak van het Arbitragehof zijn belangrijke aanwijzingen te vinden dat beide aangelegenheden dienen te worden onderscheiden.

In het arrest nr. 17/86 van 26 maart 1986, overweegt het Arbitragehof het volgende :

> "3.B.5. Voor zover artikel 2, § 2, van het aangevochten decreet verbiedt verkozen mandatarissen in die hoedanigheid de kennis op te leggen van een andere taal dan het Frans, regelt het de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen, en geen bestuurszaken".

In het arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990 wordt de visie van het arrest nr. 17/86 bevestigd :

> "B.16.3.1. Vooraf dient nagegaan te worden of de bestreden bepalingen die aangelegenheid regelen.
>
> De artikelen 16 en 19 van de bestreden wet leggen respectievelijk aan de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en aan de gemeentemandatarissen, als voorwaarde voor de uitoefening van hun ambt, de kennis op van de taal van het taalgebied waarin hun gemeente gelegen is.
>
> De aangevochten bepalingen stellen, in de zin van artikel 4 van de Grondwet, voorwaarden vast waaraan moet worden voldaan voor de uitoefening van politieke rechten, ten deze de uitoefening van politieke mandaten op lokaal vlak.
>
> De vaststelling van voorwaarden noodzakelijk voor de uitoefening van overheidsmandaten betreffende de gemeentelijke instelling en de organieke inrichting van de O.C.M.W.'s ressorteert onder de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever, die met gewone meerderheid beslist.
>
> B.16.3.2. De artikelen 4, 5, 6, 7 en 12 van de aangevochten wet regelen het taalgebruik in bestuurszaken niet".

Het arrest nr. 62/2000 van 30 mei 2000 lijkt hetzelfde onderscheid te hanteren, zij het op een ander domein :

> "B.6.3. Uit de hiervoor vermelde parlementaire voorbereiding van de wet van 9 augustus 1963 [die de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken wijzigt] blijkt dat de wetgever een verband heeft gelegd tussen het

bestaan van faciliteiten in bestuurszaken in de taalgrensgemeenten en de vereiste kennis van de tweede landstaal van de vrederechters en/of plaatsvervangende vrederechters en van de hoofdgriffiers van de gerechtelijke kantons waar die gemeenten deel van uitmaakten. Die maatregel, die is geconcretiseerd in de artikelen 46 en 53, § 5, van de gerechtstaalwet, regelt in werkelijkheid niet het gebruik van de talen in gerechtszaken, maar maakt het mogelijk dat de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken worden nageleefd bij het stellen van handelingen van administratieve aard, die tot de bevoegdheden van de kantonnale rechtscolleges behoren.

B.6.4. Uit wat voorafgaat volgt dat de aangevochten bepalingen, die de eerder geciteerde wet van 15 juni 1935 wijzigen, geen andere draagwijdte hebben dan het mogelijk te maken dat de voorschriften van artikel 1, 4°, van de bestuurstaalwet in de taalgrensgemeenten in acht worden genomen in de gevallen waarin de vredegerechten administratieve handelingen stellen, wat de inwoners van dergelijke taalgrensgemeenten betreft".

Krachtens de aangevochten bepaling moet, in bepaalde kantons, de vrederechter bewijzen de andere taal dan de taal van het taalgebied te kennen. Het Hof oordeelt dat deze bepaling niet het gebruik van de talen in gerechtszaken regelt, maar gericht is op de gevallen waarin de vredegerechten optreden als administratieve overheden, en vallen onder de toepassing van de bestuurstaalwet.

Het Hof kwalificeert de bepaling niet als een regeling van het gebruik der talen in bestuurszaken. Want was dit wel het geval, dan zou de regeling, wat de faciliteitengemeenten betreft, bij bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen. Het Hof oordeelt dat de regeling geen andere draagwijdte heeft dan het mogelijk te maken de voorschriften van de bestuurstaalwet in acht te nemen in de taalgrensgemeenten.

4.2.2. Uit deze arresten van het Arbitragehof zou kunnen worden afgeleid dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen twee bevoegdheidsrechtelijke categorieën, namelijk enerzijds de taalkennis en anderzijds het gebruik der talen. In die veronderstelling dient het regelen van de taalkennis weliswaar te gebeuren met het oog op het naleven van de voorschriften inzake het gebruik der talen, maar die laatste aangelegenheid is ervan te onderscheiden : het gebruik der talen is een materie op zich, terwijl het regelen van de taalkennis vervat zit in een andere bevoegdheid. Het regelen van de taalkennis behoort dan, al naar het geval, tot het regelen van de organisatie van de rechtbanken, tot het regelen van de uitoefening van politieke rechten en het regelen van de verkiesbaarheidsvoorwaarden voor overheidsmandatarissen, enzovoort.

Bij het beoordelen van de bevoegdheid inzake het bepalen van taalkennisvereisten zou dan, geval per geval, onderzocht moeten worden met welke aangelegenheid de taalkennisvereisten verband houden. De overheid bevoegd om die aangelegenheid te reglementeren, zou dan ook bevoegd zijn om ter zake taalkennisvereisten op te leggen.

4.2.3. Voorgaande zienswijze kan echter niet voetstoots worden aangenomen. Niet alleen is er de vaststelling dat een onderscheid tussen taalkennis en taalgebruik vrij artificieel is en in de praktijk soms moeilijk houdbaar blijkt, er zijn ook belangrijke tegenindicaties die er kunnen toe leiden inzake onderwijs de zo-even gemaakte analyse af te wijzen.

De arresten nr. 17/86 en nr. 18/90 hebben betrekking op een aangelegenheid - de verkiesbaarheidsvoorwaarden - waarvan de Grondwet zelf gewag maakt, met name in artikel 8, en ten aanzien waarvan het onderscheid tussen kennis van een taal en het gebruik van een taal relevant kan zijn.

Het is niet omdat het maken van een onderscheid tussen taalkennis en taalgebruik ten aanzien van die aangelegenheid relevant is, dat het onderscheid zonder meer moet worden doorgetrokken naar het onderwijs.

Blijft evenwel het arrest nr. 62/2000.

In dat arrest verwijst het Arbitragehof naar artikel 30 van de Grondwet. Het Hof lijkt dus toch aan te nemen dat de betrokken regeling van de taalkennis van de vrederechter een regeling is van het gebruik der talen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken. Tegelijk zegt het Hof echter dat de regeling geen regeling is van het taalgebruik in gerechtszaken, noch in bestuurszaken. Al is het niet geheel duidelijk op welke motieven die laatste stelling is gesteund, moet toch worden vastgesteld dat in dat arrest het onderscheid tussen taalkennis en taalgebruik niet als zodanig wordt gemaakt of althans wordt afgezwakt

5. Voorzover onderscheid dient te worden gemaakt en al naar gelang de met de voorstellen geregelde aangelegenheid kan worden gekwalificeerd als een regeling van

taalkennis of als een regeling van onderwijstaal, behoort zij al of niet te worden vastgesteld door de federale wetgever en dient zij al of niet met een bijzondere meerderheid te worden aangenomen.

Indien de Raad van State, afdeling wetgeving, meer tijd zou hebben gekregen voor het onderzoek van de adviesaanvragen, dan had hij het vraagstuk in verband met de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de regeling verder kunnen uitdiepen. Doch ook in dat geval zou daarmee het laatste woord niet gezegd zijn, vermits dat toekomt aan het Arbitragehof.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE VOORSTELLEN

Artikel 2

1. In de tekst zelf van de voorstellen dient een verduidelijking te worden opgenomen van wat wordt bedoeld met "functionele kennis van de taal". Voorts zou de regeling moeten worden aangevuld met een regeling in verband met het bewijs of de toetsing van de functionele taalkennis [(8)].

2. Omwille van de samenhang met de onderwijstaalwet van 30 juli 1963, wordt de ontworpen volzin in de beide voorstellen beter gesteld als volgt :

"In (...) volstaat het bewijs van de functionele kennis van de onderwijstaal van de instelling voor leerkrachten die een andere taal dan de onderwijstaal onderrichten".

Gelet op het bepaalde in artikel 13, tweede lid, van de onderwijstaalwet kan worden overwogen de woorden "een andere taal" te vervangen door de woorden "een andere levende taal".

---

(8) Vergelijk met artikel 15 van de onderwijstaalwet.

PORTEE DES PROPOSITIONS

1. La première proposition de loi soumise pour avis entend ajouter un troisième alinéa à l'article 13 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement (ci-après : loi linguistique sur l'enseignement). Aux termes de ce nouvel alinéa, les professeurs qui, dans un établissement d'enseignement de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, enseignent dans une langue autre que la langue de l'enseignement, doivent apporter la preuve de la "connaissance fonctionnelle" de la langue de l'enseignement.

Le nouvel alinéa 3 déroge ainsi à l'alinéa 1er, qui requiert, en principe, du personnel une connaissance approfondie de la langue de l'enseignement de l'établissement et à l'alinéa 2, aux termes duquel une connaissance suffisante suffit pour les professeurs de langues vivantes autres que la langue de l'enseignement. L'assouplissement proposé vise à favoriser l'enseignement par des "native speakers" (1).

Le texte même de la proposition ne précise pas comment la connaissance fonctionnelle de la langue doit être établie ou comment elle peut être vérifiée. La portée de la notion de "connaissance fonctionnelle de la langue" est définie, non pas dans le texte des propositions, mais bien dans les développements :

> "Par connaissance fonctionnelle, il y a lieu d'entendre une connaissance qui permette à l'enseignant de comprendre ses collègues, ses élèves et leurs parents, ainsi que de se faire comprendre d'eux dans le cadre de conversations courantes. Elle n'implique donc pas la capacité d'enseigner dans la langue de l'établissement ni celle de s'exprimer sans fautes. Elle n'implique pas non plus un niveau de compréhension de la langue sortant de ce qui est nécessaire dans des situations d'urgence vis-à-vis des enfants et dans des délibérations scolaires pour ce qui est des collègues et des parents" (2).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 2001-2002, nos 2-1227/1 et 2-1228/1, 2.

(2) Doc. parl., Sénat, 2001-2002, nos 2-1227/1 et 2-1228/1, 2 et 3. Cf. l'article 43ter, § 7, alinéa 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 (ci-après : lois linguistiques en matière administrative).

La modification proposée porte sur la capacité linguistique du personnel [3] mais ne concerne pas les dispositions relatives à la langue dans laquelle doit être donné l'enseignement, qui figurent dans le chapitre II de la loi linguistique sur l'enseignement. Dès lors, on peut douter que les modifications proposées permettent d'atteindre l'objectif recherché : en principe, les professeurs qui enseignent dans une langue autre que la langue de l'enseignement (lire : "qui enseignent une langue autre que la langue de l'enseignement de l'établissement") devront uniquement produire la preuve de la connaissance fonctionnelle de la langue de l'enseignement de l'établissement. Etant donné, toutefois, que l'établissement d'enseignement demeure lié par les dispositions du chapitre II de la loi linguistique sur l'enseignement - dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, cela signifie que la langue de l'enseignement est soit le français, soit le néerlandais, sans qu'il soit possible de proposer un enseignement dans une autre langue, à l'exception de l'enseignement de la seconde langue et d'autres langues étrangères -, une connaissance fonctionnelle de la langue ne paraît pas suffisante pour respecter les dispositions légales, c'est-à-dire pour enseigner dans la langue concernée [4].

2.

La seconde proposition de loi (spéciale) soumise pour avis entend également compléter l'article 13 de la loi linguistique sur l'enseignement par un alinéa nouveau. La modification proposée a le même objet mais concerne les établissements d'enseignement des communes visées à l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution, à savoir les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés [5].

---

(3) L'article 13 à modifier relève du chapitre IV ("Capacité linguistique du personnel") de la loi linguistique sur l'enseignement.

(4) Un professeur qui enseigne une langue autre que la langue de l'enseignement de l'établissement ne peut pas non plus se limiter à parler exclusivement cette autre langue. En effet, la transmission passe nécessairement aussi par l'usage de la langue de l'enseignement. La question se pose dès lors de savoir si un professeur qui peut "se faire comprendre (...) dans le cadre de conversations courantes" est suffisamment armé pour donner des explications aux élèves dans la langue de l'enseignement.

(5) Il s'agit des communes à facilités mentionnées aux articles 7 et 8 des lois linguistiques en matière administrative.

COMPETENCE

1. Par lettre du 16 janvier 2003, le Président du Sénat a demandé un avis sur les deux propositions de loi sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ainsi que la communication de ces avis avant le 17 février 2003.

Etant donné que la qualification des propositions dans le cadre des règles de compétence nécessiterait un examen approfondi et qu'elle relève au demeurant des chambres réunies en vertu de l'article 85bis des lois coordonnées, le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, s'agissant de la compétence, a dû se limiter, eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, à situer le problème de la compétence.

2. La répartition des compétences en matière d'enseignement et d'emploi des langues dans l'enseignement peut être exposée comme suit.

2.1. En vertu des articles 127, § 1er , alinéa 1er , 2°, et 130, § 1er , alinéa 1er , 3°, de la Constitution, les communautés sont en principe compétentes pour régler l'enseignement.

Les décrets y afférents s'appliquent dans la région linguistique concernée mais les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande ont 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 l'une ou à l'autre communauté (art. 127, § 2, et 130, § 2, de la Constitution).

2.2. En vertu des articles 129, § 1er , 2°, et 130, § 1er , alinéa 1er , 5°, de la Constitution, les communautés sont compétences pour régler, par décret, l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics.

Les décrets pris par la Communauté germanophone en la matière ont force de loi dans la région de langue allemande. Les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande relatifs à l'emploi des langues ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté, notamment, en ce qui concerne les communes à facilités. Pour ces communes, les règles sur l'emploi des langues, également celles relatives à l'enseignement, ne peuvent être

modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale prévue à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution (art. 129, § 2, de la Constitution).

Le législateur fédéral est demeuré compétent pour régler l'emploi des langues dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il n'est pas requis de majorité spéciale à cet effet.

3. Les auteurs des propositions limitent expressément leur champ d'application, respectivement, à "la région bilingue de Bruxelles-Capitale" et aux "communes visées à l'article 129, § 2, premier tiret, de la Constitution". Il peut donc être admis que les auteurs se fondent sur la compétence, territorialement limitée, du législateur fédéral pour régler l'emploi des langues dans l'enseignement.

4. Il faut distinguer la compétence pour régler l'emploi des langues dans l'enseignement de la compétence en matière d'enseignement.

4.1. L'article 129 de la Constitution concerne le règlement de l'emploi des langues pour l'enseignement et non l'enseignement d'une langue en tant que matière.

Imposer la langue dans laquelle l'enseignement doit être donné relève de la compétence concernant la langue de l'enseignement, prescrire l'enseignement d'une langue déterminée, non [(6)]. La détermination des programmes scolaires, y compris celle des cours de langue obligatoires et facultatifs, relève de la compétence en matière d'enseignement. Régler l'enseignement de la seconde langue relève également de celle-ci [(7)].

Vues sous cet angle, les propositions de loi ne règlent donc pas une matière relevant de l'enseignement. Elles ne règlent pas l'enseignement de certaines langues mais uniquement la preuve de la capacité linguistique requise pour certains enseignants.

---

(6) J. VELAERS, "Het gebruik van de talen" dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, (éditeurs), De bevoegdheidsverdeling in het federale België, Bruges, die Keure, 2001, 101-102, n° 79.

(7) J. VELAERS, o.c., n° 81.

4.2. La question se pose de savoir si le règlement de la capacité linguistique des enseignants relève effectivement du pouvoir de régler l'emploi des langues dans l'enseignement. Cette question revient à se demander s'il y a lieu de faire une distinction entre le règlement des connaissances linguistiques, d'une part, et de l'emploi des langues, d'autre part.

4.2.1. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage contient d'importantes indications en faveur d'une distinction entre les deux matières.

Dans son arrêt n° 17/86 du 26 mars 1986, la Cour d'arbitrage se prononce comme suit :

> "3.B.5. En tant qu'il interdit d'imposer à des mandataires publics élus, en cette qualité, la connaissance d'une langue autre que le français, l'article 2, § 2, du décret entrepris règle les conditions d'éligibilité de mandataires publics et non des matières administratives".

L'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990 confirme le point de vue énoncé dans l'arrêt n° 17/86 :

> "B.16.3.1. Il convient de vérifier au préalable si les dispositions attaquées règlent cette matière.
>
> Les articles 16 et 19 de la loi attaquée imposent respectivement aux membres du conseil de l'aide sociale et aux mandataires communaux, comme condition de l'exercice de leur mandat, la connaissance de la langue de la région linguistique dans laquelle leur commune est située.
>
> Les dispositions entreprises édictent, au sens de l'article 4 de la Constitution, des conditions qui doivent être remplies pour l'exercice de droits politiques, en l'espèce l'exercice de mandats politiques au niveau local.
>
> La fixation de conditions nécessaires à l'exercice de mandats publics relève, en ce qui concerne l'institution communale et l'agencement organique des c.p.a.s., de la seule compétence du législateur national statuant à la majorité ordinaire.
>
> B.16.3.2. Les articles 4, 5, 6, 7 et 12 de la loi entreprise ne règlent pas l'emploi des langues en matière administrative".

L'arrêt n° 62/2000 du 30 mai 2000 paraît opérer la même distinction, fût-ce dans un autre domaine :

> "B.6.3. Les travaux préparatoires précités de la loi du 9 août 1963 [qui modifie la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire] font apparaître que le législateur a établi un lien entre l'existence de facilités en matière administrative dans les communes de la frontière linguistique et la connaissance obligatoire de la seconde langue nationale des juges de paix et/ou des juges de paix suppléants et des greffiers en chef des cantons judiciaires dont font partie ces communes. Cette mesure, qui est concrétisée aux articles 46 et 53, § 5, de la loi concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, ne règle pas, en réalité, l'emploi des langues en matière judiciaire, mais permet que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par l'arrêté royal du 18 juillet 1966, soient respectées pour l'accomplissement des actes de nature administrative qui entrent dans les attributions des juridictions cantonales.
>
> B.6.4. Il résulte de ce qui précède que les dispositions entreprises, qui modifient la loi précitée du 15 juin 1935, n'ont d'autre portée que de permettre que soient respectées les prescriptions de l'article 1er, 4°, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative dans les communes de la frontière linguistique lorsque les justices de paix accomplissent des actes administratifs, en ce qui concerne les habitants de telles communes de la frontière linguistique".

Selon la disposition attaquée, dans certains cantons, le juge de paix doit justifier de la connaissance de l'autre langue que celle de la région linguistique. La Cour estime que cette disposition ne régit pas l'emploi des langues en matière judiciaire, mais vise les cas dans lesquels les justices de paix agissent en tant qu'autorités administratives et relèvent de l'application des lois linguistiques en matière administrative.

La Cour ne qualifie pas la disposition comme réglant l'emploi des langues en matière administrative. En effet, si tel avait été le cas, elle aurait dû être adoptée à la majorité spéciale en ce qui concerne les communes à facilités. La Cour estime qu'elle n'a d'autre portée que de permettre que soient respectées les prescriptions des lois linguistiques en matière administrative dans les communes de la frontière linguistique.

4.2.2. Il pourrait se déduire de ces arrêts de la Cour d'arbitrage qu'il y a lieu de faire une distinction entre deux catégories au regard des règles de compétence, à savoir les connaissances linguistiques, d'une part, et l'emploi des langues, d'autre part. Dans cette hypothèse, s'il est vrai que les connaissances linguistiques doivent être réglées afin de se conformer aux prescriptions en matière d'emploi des langues, il n'en demeure pas moins que cette dernière matière doit être distinguée de la première : l'emploi des langues est une matière en soi, alors que le règlement des connaissances linguistiques relève d'une autre

compétence. Le règlement des connaissances linguistiques fait partie, selon le cas, du règlement de l'organisation des tribunaux, du règlement de l'exercice des droits politiques et du règlement des conditions d'éligibilité des mandataires publics, etc.

Au moment d'apprécier le pouvoir de fixer les exigences en matière de connaissances linguistiques, il faudrait examiner au cas par cas à quelle matière les exigences linguistiques sont liées. Il entrerait dès lors dans les attributions de l'autorité compétente pour régler cette matière d'imposer des exigences linguistiques en l'espèce.

4.2.3. Cependant, le point de vue susmentionné ne peut être admis tel quel. Outre qu'une distinction entre connaissances linguistiques et emploi des langues est assez artificielle et que, dans la pratique, elle s'avère parfois difficilement réalisable, l'on peut relever également d'importantes indications en sens contraire susceptibles de conduire au rejet de l'analyse qui vient d'être faite pour l'enseignement.

Les arrêts n° 17/86 et n° 18/90 concernent une matière - les conditions d'éligibilité - dont il est question dans la Constitution même, notamment dans son article 8, et pour laquelle la distinction entre la connaissance d'une langue et l'emploi d'une langue peut être pertinente.

La pertinence de la distinction entre connaissances linguistiques et emploi des langues pour cette matière ne signifie pas pour autant qu'elle puisse s'étendre purement et simplement à l'enseignement.

Cependant, il reste l'arrêt n° 62/2000.

Dans cet arrêt, la Cour d'arbitrage se réfère à l'article 30 de la Constitution. La Cour semble donc admettre cependant que le règlement en question des connaissances linguistiques du juge de paix relève du règlement de l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires. La Cour déclare toutefois en même temps qu'il ne s'agit pas de régler l'emploi des langues en matière judiciaire, ni en matière administrative. Si l'on n'aperçoit pas tout à fait sur quels motifs cette dernière thèse se fonde, force est de constater néanmoins que cet arrêt ne fait pas de distinction, en tant que telle, entre connaissances linguistiques et emploi des langues, ou qu'elle est à tout le moins atténuée.

5. Dans la mesure où une distinction doit être établie, et selon que la matière réglée par les propositions peut être qualifiée de règlement des connaissances linguistiques ou de règlement de la langue d'enseignement, elle doit être ou non arrêtée par le législateur fédéral et être ou non adoptée à la majorité spéciale.

Si le Conseil d'Etat, section de législation, avait bénéficié d'un délai plus long pour examiner les demandes d'avis, il aurait pu approfondir le point relatif à la qualification du règlement proposé sur le plan des compétences. Mais même dans ce cas, tout n'aurait pas été dit, le dernier mot revenant à la Cour d'arbitrage.

EXAMEN DU TEXTE DES PROPOSITIONS

Article 2

1. Dans le texte même des propositions, il faut préciser ce que l'on entend par "connaissance fonctionnelle de la langue". En outre, le texte devrait être complété par une règle en matière de preuve ou de contrôle de la connaissance fonctionnelle de la langue [(8)].

2. Par souci de cohérence avec la loi linguistique sur l'enseignement du 30 juillet 1963, il serait préférable de rédiger la phrase en projet dans les deux propositions comme suit :

"Dans (...), la preuve de la connaissance fonctionnelle de la langue de l'enseignement suffit pour les professeurs qui enseignent une langue autre que la langue de l'enseignement".

---

(8) Cf. l'article 15 de la loi linguistique sur l'enseignement.

Vu la règle énoncée à l'article 13, alinéa 2, de la loi linguistique sur l'enseignement, il peut être envisagé de remplacer les mots "une langue autre" par les mots "une langue vivante autre".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BAERT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME