

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.346/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 27 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "modifiant les articles 78 et 79 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone" (Doc. parl., Sénat, session 2005-2006, n° 3-1595/1), a donné le 22 mai 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Selon les développements de la proposition de loi,

"(...) la Communauté germanophone s'est vue attribuer, par la modification de la Constitution du 20 mai 1997, la compétence concernant le régime linguistique dans l'enseignement (article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution)".

L'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, selon lequel le Parlement de la Communauté germanophone donne notamment un avis motivé sur toute modification des lois et arrêtés réglementaires applicables à la région de langue allemande et relatif à l'emploi des langues pour l'enseignement, a dès lors été abrogé implicitement par l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution.

Par contre, pour ce qui concerne l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, précitée, il y a lieu de relever que dans son avis 32.759/2 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone ¹, le Conseil d'État a précisé ce qui suit :

"L'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone prescrit les consultations préalables suivantes en matière de législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement :

«Le Conseil ne pourra décider dans des matières prévues à l'article 8 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement qu'après avoir pris l'avis des directeurs des établissements d'enseignement ainsi que des associations de parents d'élèves qui existeraient dans ces établissements.

⁽¹⁾ Avis 32.759/2, donné le 23 février 2003, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone devenu le décret du 19 avril 2004 relatif à la transmission des connaissances linguistiques et à l'emploi des langues dans l'enseignement (Doc. Cons. Comm. germ., 2003-2004, n° 146/1, pp. 25 et 26).

Ces avis doivent être annexés à la délibération du conseil.

Le défaut d'avis dans les nonante jours à partir de celui où des directeurs et associations ont été saisis vaut avis favorable.»

Cette disposition est identique à celle qui constituait l'article 35 de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande. Dans l'exposé des motifs de cette dernière loi ², l'article 35 était justifié comme suit :

«Si l'accord est assez facilement atteint sur ces objectifs, il existe actuellement d'assez profondes divergences de vue sur les moyens à utiliser et ce, dans la région même.

Aussi, le gouvernement a-t-il exprimé que, dans une matière aussi délicate, le Conseil était l'institution la mieux placée pour déterminer dans le cadre des dispositions de la loi du 30 juillet 1963, la place respective de l'allemand et du français dans l'enseignement.

Afin que le Conseil assume dans les meilleures conditions la mission délicate qui lui incombe de la sorte, cet article prévoit la consultation préalable obligatoire des principaux secteurs intéressés.»

(...)

Le délégué du ministre soutient que l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 n'a plus de raison d'être depuis l'entrée en vigueur de l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution. L'article 79, précité, aurait été conçu au regard de la procédure de l'article 8, alinéas 2 et 3 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, selon lequel le Conseil de la Communauté culturelle allemande adoptait en la matière des arrêtés réglementaires qui devaient être ratifiés par les Chambres législatives dans les six mois. Dès lors que l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution a conféré à la Communauté germanophone la compétence de régler l'emploi des langues dans l'enseignement, les dispositions précitées devraient être considérées comme caduques. De toute manière, le projet de décret aurait donné lieu à de nombreuses consultations, y compris des pouvoirs organisateurs et des directeurs d'école. Il ne serait dès lors pas nécessaire de procéder à de nouvelles consultations sur la base de l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983.

Cette argumentation ne peut être suivie. L'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution est une règle de compétence. Cette disposition ne fait pas obstacle au maintien de l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, qui est une règle de procédure ³. Les consultations prescrites par cette dernière disposition conservent leur raison d'être (informer le mieux possible le Conseil dans une

(2) Doc. parl. exposé des motifs, n° 619/1 du 14 juin 1973, publié dans Pasinomie, 1973, pp. 833 et suiv., spécialement p. 837.

(3) Ainsi, il n'a jamais été soutenu que les articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la Constitution, qui confèrent compétence aux Communautés en matière d'enseignement, auraient rendu caduc l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, en vertu duquel les réformes fondamentales de l'enseignement doivent faire l'objet d'une concertation préalable entre les pouvoirs organisateurs.

matière délicate - cf. l'extrait des travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 1973 reproduit ci-dessus), nonobstant les modifications de compétence intervenues en 1997. Les obligations de consultation portées à l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 restent donc d'application.

La consultation des directeurs d'écoles à laquelle il a été procédé lors de l'élaboration du projet de décret n'est pas satisfaisante à cet égard. Il doit être procédé à des consultations fondées expressément sur l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, dans le cadre desquelles seront recueillis les avis, d'une part, des directeurs des établissements d'enseignement existant dans la Communauté germanophone, et, d'autre part, des associations de parents d'élèves qui existent dans ces établissements. Les avis émis seront consignés par écrit et annexés au décret."

Par conséquent, l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, précitée, prévoit une règle de procédure adoptée en vertu de l'article 115, § 1^{er}, de la Constitution, selon lequel le législateur fixe la composition et le fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone, et l'abrogation de cette disposition ne constitue dès lors pas une adaptation purement technique.

Il appartient donc au législateur d'apprécier si cette formalité doit être maintenue.⁴

⁽⁴⁾ Pour rappel, les communes de la région de langue allemande sont soumises à un statut linguistique spécial. Par contre, les deux autres communautés ne sont pas compétentes pour l'emploi des langues pour l'enseignement dans leurs communes soumises à un statut linguistique spécial, en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.346/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 april 2006 door de Voorzitter van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de artikelen 78 en 79 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap" (Parl. St., Senaat, zitting 2005-2006, nr. 3-1595/1), heeft op 22 mei 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel

"... (is) de Duitstalige Gemeenschap via de grondwetswijziging van 20 mei 1997 bevoegd (...) geworden inzake het taalgebruik in het onderwijs (artikel 130, § 1, eerste lid, 5°, van de Grondwet)".

Artikel 78 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, naar luid waarvan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een met redenen omkleed advies verstrekt over elke wijziging van de op het Duits taalgebied toepasselijke wetten en reglementaire besluiten betreffende het gebruik der talen in het onderwijs, is derhalve impliciet opgeheven bij artikel 130, § 1, eerste lid, 5°, van de Grondwet.

Daarentegen dient, wat artikel 79 van de voormelde wet van 31 december 1983 betreft, opgemerkt te worden dat de Raad van State in zijn advies 32.759/2 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ¹ op het volgende gewezen heeft :

"L'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone prescrit les consultations préalables suivantes en matière de législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement :

«Le Conseil ne pourra décider dans des matières prévues à l'article 8 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement qu'après avoir pris l'avis des directeurs des établissements d'enseignement ainsi que des associations de parents d'élèves qui existeraient dans ces établissements.

(1) Advies 32.759/2, gegeven op 23 februari 2003, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap dat geleid heeft tot het decreet van 19 april 2004 betreffende de taaloverdracht en gebruik van de talen in het onderwijs (Gedr. St., Raad van de Duitstalige Gemeenschap, 2003-2004, nr. 146/1, blz. 25 en 26).

Ces avis doivent être annexés à la délibération du conseil.

Le défaut d'avis dans les nonante jours à partir de celui où des directeurs et associations ont été saisis vaut avis favorable.»

Cette disposition est identique à celle qui constituait l'article 35 de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande. Dans l'exposé des motifs de cette dernière loi ², l'article 35 était justifié comme suit :

«Si l'accord est assez facilement atteint sur ces objectifs, il existe actuellement d'assez profondes divergences de vue sur les moyens à utiliser et ce, dans la région même.

Aussi, le gouvernement a-t-il exprimé que, dans une matière aussi délicate, le Conseil était l'institution la mieux placée pour déterminer dans le cadre des dispositions de la loi du 30 juillet 1963, la place respective de l'allemand et du français dans l'enseignement.

Afin que le Conseil assume dans les meilleures conditions la mission délicate qui lui incombe de la sorte, cet article prévoit la consultation préalable obligatoire des principaux secteurs intéressés.»

(...)

Le délégué du ministre soutient que l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 n'a plus de raison d'être depuis l'entrée en vigueur de l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution. L'article 79, précité, aurait été conçu au regard de la procédure de l'article 8, alinéas 2 et 3 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, selon lequel le Conseil de la Communauté culturelle allemande adoptait en la matière des arrêtés réglementaires qui devaient être ratifiés par les Chambres législatives dans les six mois. Dès lors que l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution a conféré à la Communauté germanophone la compétence de régler l'emploi des langues dans l'enseignement, les dispositions précitées devraient être considérées comme caduques. De toute manière, le projet de décret aurait donné lieu à de nombreuses consultations, y compris des pouvoirs organisateurs et des directeurs d'école. Il ne serait dès lors pas nécessaire de procéder à de nouvelles consultations sur la base de l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983.

Cette argumentation ne peut être suivie. L'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la Constitution est une règle de compétence. Cette disposition ne fait pas obstacle au maintien de l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, qui est une règle

⁽²⁾ Doc. parl. exposé des motifs, n° 619/1 du 14 juin 1973, publié dans Pasinomie, 1973, pp. 833 et suiv., spécialement p. 837.

de procédure ³. Les consultations prescrites par cette dernière disposition conservent leur raison d'être (informer le mieux possible le Conseil dans une matière délicate - cf. l'extrait des travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 1973 reproduit ci-dessus), nonobstant les modifications de compétence intervenues en 1997. Les obligations de consultation portées à l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983 restent donc d'application.

La consultation des directeurs d'écoles à laquelle il a été procédé lors de l'élaboration du projet de décret n'est pas satisfaisante à cet égard. Il doit être procédé à des consultations fondées expressément sur l'article 79 de la loi du 31 décembre 1983, dans le cadre desquelles seront recueillis les avis, d'une part, des directeurs des établissements d'enseignement existant dans la Communauté germanophone, et, d'autre part, des associations de parents d'élèves qui existent dans ces établissements. Les avis émis seront consignés par écrit et annexés au décret."

Bijgevolg bevat artikel 79 van de voormelde wet van 31 december 1983 een procedureregeling die aangenomen is krachtens artikel 115, § 1, van de Grondwet naar luid waarvan de wetgever de samenstelling en de werking van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bepaalt, zodat de opheffing van die bepaling geen louter technische aanpassing is.

Bijgevolg dient de wetgever te beoordelen of dit vormvereiste moet worden behouden ⁴.

(3) Ainsi, il n'a jamais été soutenu que les articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution, qui confèrent compétence aux Communautés en matière d'enseignement, auraient rendu caduc l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, en vertu duquel les réformes fondamentales de l'enseignement doivent faire l'objet d'une concertation préalable entre les pouvoirs organisateurs.

(4) Er zij aan herinnerd dat voor de gemeenten van het Duitse taalgebied een bijzondere taalregeling geldt. De beide andere gemeenschappen zijn daarentegen, krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, niet bevoegd voor het gebruik van de talen voor het onderwijs in hun gemeenten waarvoor een bijzondere taalregeling geldt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS