



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.916/2
du 12 juillet 2021

sur

une proposition de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 3 mai 2019 portant les livres 1^{er} et 2 du
Code de l’enseignement fondamental et de l’enseignement
secondaire, et mettant en place le tronc commun’

Le 25 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 3 mai 2019 portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun', déposée par Mmes Joëlle MAISON, Gladys KAZADI, M. Christophe MAGDALIJNS et Mme Marie-Martine SCHYNS (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 189/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 12 juillet 2021. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État ayant remis son mandat à disposition, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2021.

*

LA PORTÉE DE LA PROPOSITION

Selon les développements de la proposition à l'examen, celle-ci entend supprimer les alinéas 2 et 3 de l'article 1.8.3-3 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire de manière à permettre l'organisation dans les écoles situées en dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à partir de la troisième maternelle, un enseignement en immersion « dans une autre langue que le néerlandais », soit, conformément à l'article 1.8.3-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code, en anglais ou en allemand. En vertu de ces alinéas dont l'abrogation est envisagée, cet enseignement en immersion ne peut actuellement être pratiqué, dans ladite région linguistique, qu'en néerlandais dès la troisième année de l'enseignement maternel et, à partir de la quatrième secondaire, les élèves « peu[vent] également entamer l'apprentissage par immersion de la langue moderne II », à savoir, s'agissant de cette région linguistique, l'anglais ou l'allemand.

Toutefois, l'article 1.8.3-3 du Code, qui doit se lire en combinaison avec son article 1.8.1-1, 2^o, concerne également les écoles situées dans la région de langue française, en ce compris les communes « dotées d'un régime spécial » au sens de l'article 1.8.1-1, 1^o, du Code ¹.

Pour les écoles situées dans les communes non dotées d'un régime spécial, la proposition a pour portée de maintenir la possibilité d'organiser un enseignement en immersion en néerlandais, en anglais et en allemand mais sans les restrictions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 1.8.3-3 du Code, portant essentiellement sur l'année au cours de laquelle le choix de la langue d'immersion peut être modifié.

Pour les écoles situées dans les communes de la région de langue française dotées d'un régime spécial, outre la même levée des restrictions portant essentiellement sur l'année au cours de laquelle le choix de la langue d'immersion peut être modifié, l'omission de ces alinéas 2 et 3 aura aussi pour effet, même si ce n'est pas explicitement précisé dans le développement de la proposition, d'autoriser ces écoles à organiser un apprentissage par immersion en néerlandais, en allemand ou en anglais, alors qu'actuellement, en vertu de l'article 1.8.3 -, alinéas 2 et 3, lu en combinaison avec le 2^o, c) à e), de l'article 1.8.1-1, du Code, l'immersion ne peut être pratiquée que dans les langues suivantes :

- « c) pour l'enseignement fondamental, dans les communes de Comines-Warneton, Mouscron, Flobecq et Enghien : le néerlandais ;
- d) dans la commune de Malmedy : l'allemand ;
- e) pour l'enseignement fondamental, dans les communes de Waimes, Baelen, Plombières et Welkenraedt : l'allemand ou le néerlandais ».

¹ À savoir les communes de Comines-Warneton, Mouscron, Flobecq, Enghien, Malmedy, Waimes, Baelen, Plombières et Welkenraedt.

LA COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Les modifications proposées, en tant qu'elles sont applicables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes dotées d'un régime spécial, lesquelles font partie des « 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 », plus communément appelées les « communes à facilités », amènent la section de législation du Conseil d'État à examiner la compétence territoriale de la Communauté française en l'espèce.

S'agissant de la compétence de celle-ci en matière d'enseignement, il convient de distinguer la compétence en matière d'enseignement proprement dit, réglée par l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution, de la compétence relative à l'emploi des langues pour « l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics », visée à l'article 129, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution.

Cette distinction est importante pour définir la compétence territoriale de la Communauté française.

Dans le premier cas, en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, la Communauté française est compétente dans la région de langue française mais également, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, « à l'égard des institutions établies dans [cette] région [...] qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté », autrement dit, en l'espèce, à l'égard des établissements d'enseignement dont la langue d'enseignement est le français.

Dans le second cas, en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution, sa compétence est limitée à la région de langue française, à l'exception des « 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 »².

À l'égard de cette distinction, il y a lieu de considérer que 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. La détermination des programmes scolaires, y compris celle des cours de langue obligatoires et facultatifs, relève de la compétence en matière d'enseignement attribuée aux communautés par les articles 127,

² Voir, en ce sens, l'avis n° 35.513/2 donné le 13 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 'portant des dispositions générales relatives à l'enseignement en langue d'immersion et diverses mesures en matière d'enseignement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 428/001, pp. 50 et 51, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/35513.pdf>).

§ 1^{er}, alinéa 1, 2^o, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution. Régler l'enseignement de la seconde langue relève également de celle-ci ³.

Dans le prolongement de ce qui précède, la section de législation du Conseil d'État a admis que,

« [...] lorsqu'elle détermine la langue dans laquelle les cours sont donnés et, plus généralement, lorsqu'elle organise les aspects pédagogiques de l'enseignement en immersion linguistique, la Communauté française règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution » ⁴.

Il résulte de ce qui précède que la Communauté française est compétente pour adopter la proposition à l'examen, qui, conformément à l'article 127, § 2, de la Constitution, sera applicable aux établissements d'enseignement situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dont la langue d'enseignement est le français, ainsi qu'aux établissements d'enseignement situés dans les communes à facilités de la région de langue française ⁵.

³ C'est en ce sens que s'est clairement exprimé la commission de révision de la Constitution du Sénat lors de l'examen de la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, devenu l'article 59bis, §§ 3 et 4, de la Constitution, cette disposition étant elle-même devenue l'article 129 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 390, p. 13) ; en ce sens également, par exemple, l'avis n° 34.729/1 donné le 6 février 2003 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 1227/2, pp. 1 à 7 <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34729.pdf>) et l'avis n° 42.022/2 donné le 24 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 392/001, pp. 40 à 50, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42022>).

⁴ Avis n° 42.022/2 précité.

⁵ La compétence des Communautés de régler, sur la base de l'article 127 de la Constitution, l'enseignement de cours de langues ainsi que l'enseignement en immersion linguistique, a, par la suite, été confirmée dans plusieurs avis ultérieurs. Voir, les avis suivants : n° 46.096/1 donné le 26 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 8 mai 2009 'betreffende het onderwijs XIX' (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2008-2009, n° 2159/1, pp. 301 à 325, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46096.pdf>), n° 51.142/VR donné le 15 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2012 'betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten' (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2011-2012, n° 1655/1 pp. 349 à 362, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51142>), n° 53.213/1 donné le 16 mai 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2013 'betreffende het Onderwijs XXIII' (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2012-2013, n° 2066/1, pp. 299 à 328, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53213>) et n° 65.177/2 donné le 12 février 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 28 mars 2019 'portant diverses mesures en matière d'immersion linguistique, des jurys délivrant le certificat de connaissance approfondie de la langue d'immersion, délivrant le certificat de connaissance de la langue d'enseignement et des commissions linguistiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 780/001, pp. 34 à 47 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65177.pdf>)). Voir également l'avis n° 65.389/2 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun', dans lequel la section de législation du Conseil d'État n'a pas émis de critique au sujet de l'article 1.8.3-3 du Code, dont la modification est envisagée par la proposition à l'examen (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 819/001, pp. 245 à 271, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65389.pdf>).

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il résulte des développements de la proposition de décret que celle-ci tend essentiellement à

« [o]ffrir la possibilité aux écoles situées en région bruxelloise d'organiser une immersion dans une autre langue que le néerlandais ».

Or, ainsi qu'il a été indiqué dans la partie introductive du présent avis, consacrée à l'exposé de la portée de la proposition de décret, la suppression des alinéas 2 et 3 de l'article 1.8.3-3 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire a une portée bien plus large, concernant notamment le champ d'application territorial du régime nouveau qui serait instauré par la proposition, les langues dans lesquelles désormais, dans les communes dotées d'un régime spécial, l'enseignement en immersion pourrait être organisé et les années d'enseignement au cours desquelles tel pourrait être le cas.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ DE LA PROPOSITION ET ARTICLE UNIQUE

L'article 1.8.3-3 se trouve dans le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et non pas en tant que tel dans le décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun'.

L'intitulé de la proposition, son développement ainsi que la formulation de son article unique seront adaptés en conséquence.

Article unique

1. La suppression de l'article 1.8.3-3, alinéa 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire entraînera la possibilité pour un élève de changer, avant la quatrième année de l'enseignement secondaire, la langue qu'il a précédemment choisie pour l'apprentissage en immersion.

Or, il ne ressort pas à suffisance des documents soumis à la section de législation du Conseil d'État que cette modification est conforme à l'intention des auteurs de la proposition. Il appartient au législateur de prendre attitude sur ce point ⁶.

⁶ À comparer avec les articles 2.2.1-6, §4, et 2.2.2-3 du Code qui, lus conjointement, interdisent, sauf dérogation accordée par le ministre en cas de circonstances exceptionnelles, le changement du choix de la langue moderne avant la quatrième année du secondaire.

2. Le législateur examinera à cette occasion s'il ne convient en outre pas d'amender également l'article 11 du décret du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique', dont l'objet est également de régler l'apprentissage par immersion dans l'enseignement secondaire et qui, de surcroît, est la disposition actuellement en vigueur pour les étudiants concernés ⁷.

3. L'élaboration de l'horaire dans le cadre d'un apprentissage par immersion dans une autre langue que la « langue moderne I » ⁸ sera soumise à un certain nombre de règles.

Ainsi, il conviendra notamment de tenir compte du fait qu'un volume horaire est spécifiquement réservé à l'apprentissage de la « langue moderne I » ⁹, que certains cours doivent toujours être dispensés en français ¹⁰, que le nombre de périodes d'apprentissage hebdomadaires possibles est limité et que l'horaire des élèves en immersion doit au moins couvrir huit périodes ¹¹.

Il appartient au législateur de s'assurer que l'immersion envisagée s'intègre adéquatement dans ce cadre ou si, le cas échéant, des modifications à ce dernier doivent être envisagées à cet effet.

4. Les développements de la proposition font référence à plusieurs dispositions de la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement' qui ont été abrogées à partir du 1^{er} septembre 2020 ¹² et qui trouvent désormais leur correspondant dans le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

⁷ Cette disposition n'est en effet abrogée qu'au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du tronc commun, conformément à l'article 4, 8°, du décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun'.

⁸ La notion de « langue moderne I » est définie à l'article 1.8.1-1, 2°, du Code.

⁹ Articles 2.2.1-6 et 2.2.2-1, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, a) du Code, article 10, alinéas 1^{er} et 2 de la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement' (cette dernière disposition n'est abrogée qu'au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du tronc commun conformément à l'article 4, 1°, b), du décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun') et articles 4bis, §§ 3 et 4, de la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire'.

¹⁰ Voir, à titre d'illustration, l'article 2.2.4-1, alinéas 1^{er}, 3°, et 3, du Code, l'article 9, § 4, alinéa 1^{er}, et § 5, du décret du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique' (cette dernière disposition n'est abrogée qu'au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du tronc commun conformément à l'article 4, 8°, du décret du 3 mai 2019), ainsi que l'article 12, § 2, du décret du 11 mai 2007.

¹¹ Voir, l'article 2.2.4-1 du Code, l'article 9 du décret du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique' (cette dernière disposition n'est abrogée qu'au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du tronc commun conformément à l'article 4, 8°, du décret du 3 mai 2019), ainsi que l'article 12, § 1^{er} du décret du 11 mai 2007.

¹² À savoir, l'article 10, alinéa 3, et l'article 11 de la loi du 30 juillet 1963, conformément à l'article 3, 3°, b) et c), du décret du 3 mai 2019.

Les références qui seront faites dans la suite des travaux parlementaires à ces règles identifieront correctement leurs sources actuelles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT