CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.612/2
du 29 juin 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant dispositions diverses aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé'

#LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT#

Le 31 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant dispositions diverses aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 juin 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juin 2022.

*

#LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT#

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

Il ressort des termes de la délibération du 25 mai 2022 ce qui suit :

> « 1. Le Gouvernement adopte en deuxième lecture le projet de décret portant dispositions diverses aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé.
>
> Il charge la Ministre de l'Éducation de requérir l'avis du Conseil d'État sur ce projet dans un délai de 30 jours […].
>
> 2. Le Gouvernement charge la même Ministre de lui soumettre, pour le 29 septembre 2022 au plus tard, une note d'orientation en vue de trancher la question de l'imposition du néerlandais (ou, dans certaines communes, le choix entre le néerlandais et l'allemand) comme langue moderne I dans la région de langue française pour le cursus de tous les élèves au sein du tronc commun et d'en définir les modalités ».

Interrogée sur le lien entre cette note d'orientation et l'avant-projet à examiner, la déléguée de la Ministre a affirmé qu'il n'y en avait pas, le texte en projet portant sur l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé tandis que la note d'orientation sera relative à l'imposition d'une langue comme langue moderne I.

Il en résulte que la version de l'avant-projet soumise pour avis à la section de législation est définitive et que la demande d'avis est recevable.

COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Comme cela ressort de son intitulé, l'avant-projet contient diverses dispositions aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé.

Il tend notamment à modifier différents textes, parmi lesquels les articles 1.8.3-3 et 1.8.3-4 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire (ci-après : « le Code ») (articles 1er et 2 de l'avant-projet).

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

Lors de l'examen d'une proposition de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 3 mai 2019 portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun', tendant à abroger les alinéas 2 et 3 de l'article 1.8.3-3 du Code, la section de législation a eu l'occasion de se prononcer sur la compétence de la Communauté française dans les termes suivants :

> « […] 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, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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, § 1er, 2°, 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' [1].
>
> 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, § 1er, alinéa 1, 2°, et 130, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la Constitution. Régler l'enseignement de la seconde langue relève également de celle-ci [2].

[1] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : 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).

[2] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : 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 59*bis*, §§ 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).

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

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' [3].

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 établissement d'enseignement situés dans les communes à facilités de la région de langue française [4] » [5].

Un raisonnement identique doit être tenu, en application de l'article 127 de la Constitution, quant à la compétence de la Communauté française *ratione materiae* et *ratione loci* de prendre les diverses dispositions de l'avant-projet aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé.

[3] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Avis n° 42.022/2 précité.

[4] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : 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 1er 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).

[5] Avis 68.916/2 donné le 12 juillet 2021 sur une proposition de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 3 mai 2019 portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 189/002, pp. 5 et 6, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68916). Cette proposition n'a, à l'heure actuelle, pas abouti.

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Articles 1er, 2 et 7

1. L'article 1er prévoit de remplacer l'article 1.8.3-3 du Code par le texte suivant :

« Les langues dans lesquelles l'apprentissage par immersion peut être organisé sont :

1° le néerlandais, l'anglais et l'allemand ;

2° la langue des signes.

Durant la troisième année de l'enseignement maternel et dans l'enseignement primaire, la langue moderne dans laquelle peut être pratiqué l'apprentissage par immersion est la langue moderne I prévue dans la grille horaire selon les modalités visées au Livre 2.

Dans les écoles secondaires, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans une seule langue [6], cette langue est la langue moderne I durant les trois premières années de l'enseignement secondaire. À partir de la quatrième année de l'enseignement secondaire, elle peut être la langue moderne I ou la langue moderne II.

Dans les écoles secondaires, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elles est la langue moderne I.

Dans les classes immersives en langue des signes, les élèves effectuent un choix de langue moderne conformément aux dispositions prévues par les articles 1.8.1-1, 1.8.2-1 et 1.8.2-2 ».

L'article 2, 2°, prévoit d'ajouter deux alinéas entre les alinéas 2 et 3 de l'article 1.8.3-4 du Code ; ces alinéas 3 et 4 en projet disposent ce qui suit :

« Dans les écoles secondaires situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et à Malmedy, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elles est la langue moderne I.

Dans les écoles secondaires situées en région de langue française, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elles est le néerlandais ou l'allemand ».

Par ailleurs, l'article 7, 1°, de l'avant-projet tend à remplacer l'article 67, § 2, du décret du 3 mars 2004 'organisant l'enseignement spécialisé' par le texte suivant :

« § 2. Les langues dans lesquelles l'apprentissage par immersion peut être organisé sont le néerlandais, l'anglais ou l'allemand.

Dans une école ou une implantation au sein de laquelle est organisé l'apprentissage par immersion, cet apprentissage peut être organisé et suivi dans une langue au maximum dans le niveau d'enseignement fondamental, et dans deux langues au maximum dans le niveau d'enseignement secondaire.

[6] La déléguée de la Ministre a souhaité préciser qu'il y a lieu de lire ici :
« Dans les écoles secondaires, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans une seule langue *moderne*, cette langue […] » (italiques ajoutés).

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

Dans les écoles secondaires spécialisées situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et à Malmedy, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elles est la langue moderne I.

Dans les écoles secondaires spécialisées situées en région de langue française, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elles est le néerlandais ou l'allemand ».

2.1. L'article 1.8.3-3, alinéa 4, en projet du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire prescrit une règle générale selon laquelle, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues dans l'enseignement secondaire, l'une d'elle est la langue moderne I.

Or, d'après l'article 1.8.1-1, 2°, b), du même Code, la langue moderne I dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale est le néerlandais tandis que, d'après l'article 1.8.1-1, 2°, d), du Code, dans la commune de Malmedy, la langue moderne I est l'allemand.

Il s'en déduit qu'en ce qu'il prévoit que, dans les écoles secondaires situées dans la Région de Bruxelles-Capitale et à Malmedy, lorsque l'apprentissage est organisé et suivi dans les deux langues, l'une d'elle est la langue moderne I, l'article 1.8.3-4, alinéa 3, en projet du Code ne fait que répéter la règle déjà inscrite à l'article 1.8.3-3, alinéa 4, en projet. Compte tenu de ce qu'il fait double emploi avec ce dernier, l'alinéa 3 en projet de l'article 1.8.3-4 sera omis.

L'article 2 sera revu en ce sens.

2.2. Comme il ressort de l'article 1.8.3-4, alinéa 4, en projet du Code, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues dans les écoles secondaires situées en région de langue française, l'une d'elles est le néerlandais ou l'allemand.

Il résulte des explications transmises par la déléguée de la Ministre que la précision inscrite à l'article 1.8.3-4, alinéa 4, précité a pour objet de garantir qu'en cas de double immersion comprenant la langue des signes, l'une des deux autres langues nationales entre bien en considération.

Par voie de conséquence, il ne sera pas possible d'organiser et de suivre une double immersion en langue des signes et en anglais.

Une telle intention n'apparaît pas à première lecture du dispositif en projet. En effet, ce n'est que par une lecture combinée de l'article 1.8.3-3, alinéa 1er, qui comprend parmi les langues dans lesquelles l'apprentissage par immersion peut être organisé la langue des signes, et de l'article 1.8.3-4, alinéa 4, qui a pour objet de garantir qu'en cas de double immersion comprenant la langue des signes, l'une des deux autres langues nationales entre bien en considération, que l'on peut déduire que c'est dans la seule hypothèse où la langue des signes est effectivement choisie comme l'une des langues d'apprentissage par immersion que pourrait se poser le problème du choix éventuel de l'anglais comme deuxième langue d'immersion, ce que précisément l'auteur de l'avant-projet a voulu rendre impossible dans la mesure où une des langues nationales doit, selon lui, à tout le moins être enseignée.

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

En dehors de cette hypothèse du choix de la langue des signes comme l'une des langues d'immersion, le néerlandais ou l'allemand constitueront en tout état de cause l'une des langues enseignées en immersion.

Il s'indiquera de clarifier le dispositif afin de mieux faire apparaître l'intention de l'auteur de l'avant-projet ou à tout le moins de compléter l'exposé des motifs par une explication claire de la mesure envisagée.

3.1. Il résulte de l'article 1.1.1-1 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire que celui-ci s'applique également à l'enseignement spécialisé. Tel est donc le cas de l'article 1.8.1.1 du Code en ce qu'il définit ce qu'il faut entendre par langue moderne I en région bilingue de Bruxelles-Capitale et à Malmedy.

Dès lors, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-avant sous l'observation n° 2.1, l'article 67, § 2, alinéa 3, en projet du décret du 3 mars 2004 sera omis.

3.2. Pour ce qui concerne les écoles secondaires spécialisées situées en région de langue française, dès lors que l'alinéa 1er de l'article 67, § 2, en projet du décret du 3 mars 2004 prévoit que les langues dans lesquelles l'apprentissage par immersion peut être organisé sont le néerlandais, l'anglais ou l'allemand, il est inutile de préciser à l'alinéa 4 de la même disposition que, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, l'une d'elle est le néerlandais ou l'allemand. En effet, puisque seules trois langues sont autorisées, il va de soi que le choix de deux d'entre elles portera à tout le moins sur le néerlandais ou l'allemand.

Partant, l'article 67, § 2, alinéa 4, en projet du décret du 3 mars 2004 sera omis.

3.3. L'article 7 sera revu en ce sens.

Articles 3, 4, 5 et 7

L'article 2.2.4-1, alinéas 2 et 3, en projet du Code (article 3 de l'avant-projet) est rédigé comme suit :

> « Par dérogation à l'alinéa 1er, 3°, lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, la partie consacrée à l'apprentissage en immersion couvre au moins 8 périodes et au plus 12 périodes par langue moderne concernée, sans pouvoir dépasser au total les deux tiers des périodes d'enseignement inscrites à la grille-horaire des élèves.
>
> L'alinéa 2 ne peut toutefois porter préjudice au volume-horaire qui, en vertu de la réglementation applicable à la veille du 1er septembre 2021, est consacré au néerlandais ou à l'allemand comme langue moderne dans les écoles secondaires situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et à Malmedy ».

La déléguée de la Ministre a indiqué que l'intention contenue dans ce dernier alinéa était également de garantir que le programme de double immersion à Bruxelles ne soit pas déséquilibré et favorise l'anglais au détriment du nombre d'heures à consacrer au néerlandais. On peut donc en déduire que la même intention vaut à Malmedy pour l'allemand.

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

Pour le volume-horaire, elle a renvoyé à l'article 8, 3°, du décret du 30 juin 2006 'relatif à l'organisation pédagogique du 1er degré de l'enseignement secondaire'.

Plutôt que de renvoyer au « volume-horaire qui, en vertu de la réglementation applicable à la veille du 1er septembre 2021, est consacré au néerlandais ou à l'allemand comme langue moderne dans les écoles secondaires situées dans la région de Bruxelles-Capitale et à Malmedy », la disposition à l'examen doit renvoyer aux dispositions législatives et décrétales pertinentes qui fixent ce volume-horaire [7].

L'article 2.2.4-1, alinéa 3, en projet du Code sera revu en ce sens.

La même observation vaut pour les dispositions analogues en projet aux articles 4, 5 et 7 de l'avant-projet.

Article 6

Interrogée sur la clarté de l'article 10, § 4, en projet du décret du 30 juin 2006 'relatif à l'organisation pédagogique du 1er degré de l'enseignement secondaire', la déléguée de la Ministre a proposé de reformuler la disposition de la manière suivante :

> « Lorsque l'apprentissage par immersion est organisé et suivi dans deux langues, les activités complémentaires doivent être en partie remplacées par minimum deux périodes d'apprentissage dans le domaine de la deuxième langue d'immersion qui n'est pas la langue moderne I, conformément aux dispositions résultant du décret du … portant dispositions diverses aux fins de permettre l'apprentissage de deux langues modernes par immersion dès la première année de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé ».

Cette rédaction est à privilégier.

Article 8

1. En raison de l'article 9 de l'avant-projet, qui prévoit que l'ensemble des dispositions produisent leurs effets au 1er septembre 2021, ainsi que de la formulation de l'article 8, il y a lieu de constater que la première évaluation intermédiaire du dispositif en projet aura lieu le 1er septembre 2025, c'est-à-dire dans environ trois ans (et non quatre).

La déléguée de la Ministre a confirmé que telle était bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

[7] En la matière, voir également les articles 4*bis*, §§ 3 et 4, de la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire', l'article 10, alinéas 1er et 2 de la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement' et l'article 2.2.2-1, § 1er, alinéa 2, 2°, a), du Code (selon l'entrée en vigueur du tronc commun).

‡LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT‡

2. Comme en a convenu la déléguée de la Ministre, à l'article 3, 18, alinéa 2, en projet, du décret du 27 mars 2002 'relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française', il y a lieu de remplacer les mots « un avis de l'organe d'observation et de suivi de l'apprentissage visé à l'article 1.8.3-10 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire » par les mots « un avis de l'organe d'observation et de suivi de l'apprentissage visé à l'article 16 du décret du 11 mai 2007 relatif à l'enseignement en immersion linguistique ».

L'article 8 sera revu en ce sens.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

#LW-DAGWOEJEI-HBGBCVT#