CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.681/2
du 11 janvier 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à l'organisation des jurys en charge des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique'

#LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ#

Le 5 décembre 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 'relatif à l'organisation des jurys en charge des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 janvier 2023. 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 11 janvier 2023.

*

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

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 est rappelé qu'il y a lieu de soumettre au Conseil d'État la version définitive d'un avant-projet.

Or, celui joint à la demande d'avis contient plusieurs biffures (articles 1er, 4°, et 6, § 4, 8°, de l'avant-projet).

Comme en ont convenu les délégués de la Ministre, les textes biffés auraient dû être omis de la version transmise pour avis à la section de législation.

En l'espèce, la demande d'avis peut donc être considérée comme recevable mais l'avant-projet a été examiné en considérant que les passages biffés ne font pas partie du dispositif en projet.

Par ailleurs, le surlignage de certains passages (article 36 de l'avant-projet) doit être évité et sera supprimé.

OBSERVATIONS PRÉALABLES RELATIVES À L'EXPOSÉ DES MOTIFS ET AU COMMENTAIRE DES ARTICLES

1. Il ressort de l'exposé des motifs que « les normes régissant l'organisation des examens linguistiques manquent d'harmonisation entre elles[, que] certaines dispositions actuellement en vigueur s'avèrent même parfois divergentes » et que « le premier objectif poursuivi par l'avant-projet de décret […] est donc de remédier à cet éparpillement des textes en améliorant la lisibilité de l'ensemble du dispositif, ce qui implique une simplification et une rationalisation de celui-ci ».

À ce sujet, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

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

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

2. Seuls certains commentaires font référence au cadre juridique actuel alors que de nombreux autres commentaires se contentent d'indiquer que « [c]et article n'appelle pas de commentaire ».

Pour une bonne compréhension des différentes dispositions, il est fortement recommandé, pour chaque article, de mentionner dans le commentaire de quelle disposition concrète de la loi ou du décret il est inspiré, étant donné que, comme cela a été confirmé par les délégués de la Ministre, de nombreuses dispositions de l'avant-projet correspondent à des dispositions existantes.

En effet, comme la section de législation l'a déjà observé, la portée de nombreuses dispositions doit souvent être déterminée au regard de leur historique [1].

À cet égard, les délégués de la Ministre ont transmis dans le cadre des mesures d'instruction un tableau mentionnant l'arsenal légal antérieur portant sur les articles 7 à 31 de l'avant-projet.

Il est fortement recommandé d'intégrer ces explications concrètes dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles.

3. Par ailleurs, l'exposé des motifs et son commentaire devront tenir compte des autres observations formulées dans le cadre du présent avis.

Il en va particulièrement ainsi de l'observation formulée ci-dessous quant à la compétence *rationae loci* de la Communauté française puisque ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne contiennent d'information à ce sujet.

4. Enfin, l'avant-projet contient une table des matières.

Celle-ci doit être omise du dispositif et, si l'auteur de l'avant-projet souhaite en faire usage à titre informatif, elle doit être placée dans l'exposé des motifs.

5. L'exposé des motifs et le commentaire des articles seront revus à la lumière des observations qui précèdent.

COMPÉTENCE *RATIONE LOCI* DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Comme cela ressort de son intitulé, l'avant-projet contient des dispositions relatives à l'organisation des jurys en charge des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique dans le secteur de l'enseignement.

[1] Avis 57.193/1 donné le 1er avril 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 9 juillet 2015 'portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie', observation générale n° 3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-164/1, p. 29).

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Ainsi, l'on constate que l'avant-projet a notamment pour objet, en son article 3, d'instituer les trois jurys suivants :

1° le jury chargé d'organiser l'examen de connaissance fonctionnelle, suffisante ou approfondie de la langue française (tel que visé à l'article 4 de l'avant-projet) ;

2° le jury chargé d'organiser l'examen de connaissance approfondie de la langue allemande, anglaise ou néerlandaise pour enseigner l'une de ces langues comme seconde langue dans l'enseignement primaire (tel que visé à l'article 5 de l'avant-projet) ;

3° le jury chargé d'organiser l'examen de connaissance approfondie de la langue allemande, anglaise ou néerlandaise en vue d'exercer une fonction en qualité de membre du personnel chargé de cours en immersion (tel que visé à l'article 6 de l'avant-projet).

Par ailleurs, les articles 33 à 36 de l'avant-projet tendent notamment à apporter des modifications à la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement'.

Les articles concernés de cette loi sont respectivement ses articles 1er, alinéa 1er, 3*bis*, 13, alinéa 2, et 15 en projet, qui touchent au champ d'application de la loi et à la capacité linguistique du personnel en définissant notamment les niveaux de compétences linguistiques pour la connaissance approfondie, suffisante et fonctionnelle de la langue française et pour la connaissance approfondie de la seconde langue.

La question se pose dès lors de la compétence *ratione loci* de la Communauté française.

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', qui tendait à remplacer l'article 1.8.3-3 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire de manière à en omettre les alinéas 2 et 3, la section de législation a eu l'occasion de se prononcer sur la compétence de la Communauté française sur ces questions 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.

#LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ#

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, § 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 [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

[2] *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).

[3] *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).

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

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

qu'aux établissement d'enseignement situés dans les communes à facilités de la région de langue française [5] » [6].

L'exposé des motifs et le commentaire des articles ne contiennent aucun élément se référant à la légisprudence de la section de législation en cette matière [7].

Interrogés sur leur analyse de l'avant-projet au regard de la compétence de la Communauté française en application des articles 127 et 129 de la Constitution, les délégués de la Ministre ont répondu ce qui suit :

« Le projet repose sur :

– l'article 129 de la Constitution dans la mesure où il concerne la capacité linguistique du personnel enseignant et l'organisation des examens linguistiques de la langue d'enseignement (toutes les dispositions dudit projet relatives à la langue de l'enseignement) ;

– l'article 127 de la Constitution dans la mesure où il concerne la capacité linguistique du personnel pour l'enseignement d'autres langues que celles de l'enseignement, (toutes les dispositions dudit projet relatives aux autres langues que celles de l'enseignement y compris les dispositions dudit projet visant l'enseignement en immersion).

S'il appert que nous devons viser précisément les articles, nous l'effectuerons ».

---

[5] *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).

[6] 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°189/2, pp. 2 à 9). Cette proposition n'a, à l'heure actuelle, pas abouti.

[7] Il est renvoyé aux avis cités dans les notes de bas de page nos 5 et 6. Voir également l'avis 71.612/2 donné le 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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 452/1, pp 22 et s.).

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Dans le cadre des mesures d'instruction, il a été demandé aux délégués de la Ministre de préciser quels articles de l'avant-projet relèvent selon eux respectivement de l'article 127 de la Constitution ou de l'article 129 de la Constitution.

Les délégués de la Ministre ont transmis le tableau suivant :

Article reposant sur l'article 127 de la Constitution	Article reposant sur l'article 129 de la Constitution	Article reposant sur les articles 127 et 129 de la Constitution
1er, 3°	1er, 4°	1er, 1°
1er, 17° (hiatus de n°)	1er, 8°	1er, 2°
1er, 18° (hiatus de n°)	1er, 9°	1er, 5°
3, [alinéa 1er,] 2° et 3°	1er, 12°	1er, 6°
5	3, [alinéa 1er,] 1°	1er, 7°
6	4	1er, 10°
14, [§ 1er,] second et troisième tirets	10, § 2	1er, 11°
37	14, [§ 1er,] premier tiret	1er, 13°
40	38	1er, 14°
46	39	1er, 15°
	41	1er, [19]°(hiatus de n°)
	42	2
	44	7 à 10, § 1er
	45	11 à 13
	48	15 à 36
		43
		47
		49
		50

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

L'analyse réalisée apparaît pertinente au regard des dispositions constitutionnelles précitées, sous les réserves suivantes :

1° Il est sans intérêt de procéder à une analyse des définitions figurant à l'article 1er pour ce qui concerne leur classification au regard des articles 127 et 129 de la Constitution dès lors que les définitions sont en soi dépourvues de portée normative et que chacune d'entre elles se rattache au régime juridique des dispositions qui en font usage.

2° Au sein de l'article 3*bis* en projet de la loi du 30 juillet 1963 (article 34 de l'avant-projet), il est possible de distinguer les dispositions relevant de l'article 129 de la Constitution de celles relevant de l'article 127 de la Constitution, à savoir respectivement, d'une part, les 1° et 2° et, d'autre part, les 3° et 4°.

3° L'article 36 de l'avant-projet contient pour partie des dispositions relevant des articles 127 et 129 de la Constitution (article 15, § 1er, en projet de la loi du 30 juillet 1963) et pour partie des dispositions relevant exclusivement de l'article 129 de la Constitution (article 15, §§ 2 et 3, en projet de la loi du 30 juillet 1963).

4° Les articles 41 et 42 sont des dispositions concernant la langue en immersion, qui devraient figurer dans la première colonne du tableau, relative aux articles reposant sur l'article 127 de la Constitution et non dans la deuxième colonne du tableau, qui concerne l'application de l'article 129 de la Constitution.

5° Les articles 3, alinéa 2, et 14, § 2, manquent dans l'énumération proposée ; ils devraient être ajoutés dans la colonne du tableau relative aux articles reposant sur les articles 127 et 129 de la Constitution.

En l'espèce, indépendamment de ces observations, il faut constater que le mélange des dispositions prises en application de la compétence de la Communauté française sur la base des articles 127 ou 129 de la Constitution est fortement critiquable en ce qu'il nuit à la sécurité juridique et à la clarté des destinataires des dispositions en projet.

Il en va d'autant plus ainsi qu'en l'espèce pareille confusion se situe au sein même des différentes parties, chapitres, sections et sous-sections de l'avant-projet, allant même jusqu'à figurer au sein d'un même article, en manière telle que le champ d'application territorial de l'avant-projet n'apparaît plus clairement.

Il est dès lors recommandé d'élaborer la législation en la matière en énonçant les dispositions relevant respectivement de l'article 127 et de l'article 129 de la Constitution dans des subdivisions distinctes de l'avant-projet. Il en résulte également que, sous réserve de l'article consacré aux définitions [8], aucun article ou aucune subdivision de l'avant-projet ne peut se présenter comme relevant à la fois, en fonction de ses objets traités simultanément, des deux dispositions constitutionnelles précitées ; ces dispositions seront dédoublées en en

[8] Voir sur ce point le 1° ci-avant ; cette réserve vaut également pour l'article 2.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

distinguant l'objet de manière à les faire apparaître clairement comme relevant soit de l'article 127, soit de l'article 129 de la Constitution [9-10].

Eu égard à cette observation fondamentale, l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

C'est sous cette importante réserve que les observations qui suivent sont formulées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1er

Comme en ont convenu les délégués de la Ministre, l'article 1er de l'avant-projet sera renuméroté après le 15°.

Articles 4, 5 et 6

À l'article 4, § 1er, alinéa 1er, il y a lieu d'omettre les mots « conformément à l'article 15 de la loi » étant donné que l'article 15 de la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement', ainsi visé, est relatif aux modes de preuve de la connaissance linguistique et qu'il n'y a donc pas lieu d'effectuer ce renvoi à propos de l'organisation du jury. Les deux alinéas de l'article 4 , § 1er seront par conséquent fusionnés.

La même observation vaut pour l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet et une observation similaire vaut pour la nécessité d'omettre les mots « conformément au Code précité » à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet.

Article 6

1. Au paragraphe 4, 6° et 7°, la signification des abréviations « UE11 » et « UE9 » sera précisée par une référence plus précise que celle renvoyant « aux articles 10 et suivants du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale ».

Par ailleurs, on constate que le commentaire de l'article 6 vise non pas les unités d'enseignement 11 ou 9 mais l'unité d'enseignement 12 (« UE12 »).

---

[9] Ainsi, par exemple, le paragraphe 1er, 1° à 7°, de l'article 15 en projet de la loi du 30 juillet 1963 (article 36 de l'avant-projet) doit être reproduit dans chacune des subdivisions distinctes de l'avant-projet de manière à régler respectivement « la preuve de la connaissance approfondie de la langue française » et « la preuve de la connaissance approfondie de la seconde langue », la première réglementation relevant de l'article 129 de la Constitution et la seconde, de l'article 127 de la Constitution.

[10] Une autre solution pourrait être de consacrer deux décrets séparés aux dispositions portant respectivement sur les articles 127 et 129 de la Constitution.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Sur ce point, les délégués de la Ministre ont précisé ce qui suit :

« Concernant […] la référence légale relative à l'UE 11/12 (reprise dans l'article 6, § 4, 6°), il appert que ces UE sont visées – de manière implicite – dans l'arrêté ministériel du 14 avril 2015 approuvant le dossier de référence de la section intitulée 'Langue XX – niveau approfondi' (code 73XX30S32D2) classée dans le domaine des langues, lettres et traductologie de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type court et de régime 1, accessible via le lien suivant : https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/41245_000.pdf. Seul le dossier pédagogique y relatif (document non publié) utilise ces concepts ».

L'avant-projet et son commentaire doivent être revus et complétés en conséquence.

2. Le commentaire de l'article 6 expose ce qui suit :

« [L]es dispositions visées aux points 12°, 13° et 14° [de l'article 6, § 4, de l'avant-projet] traduisent la volonté de faciliter la libre circulation des travailleurs. Le 12° vise les certificats délivrés par le SELOR. Le 13° et le 14° intègrent les diplômes, certificats ou attestations de réussite délivrés par un organe reconnu par les Communautés de Belgique (Communauté flamande, germanophone ou française) ou les organismes étrangers suivants : *Nederlandse Taalunie* (Certificaat Nederlands als Vreemde Taal – CNaVT – C1), *Goethe-Institut* (Goethe-Zertifikat C1), *Cambridge Assessment English* (C1 Advanced), *British Council* (International English Language Testing System (IELTS – C1), … ».

Le choix des organismes étrangers retenus dans l'article 6, § 4, 14°, de l'avant-projet devrait être mieux justifié dans le commentaire de l'article quant au respect du principe d'égalité et à la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que de la légisprudence de la section de législation sur le régime de la preuve des connaissances linguistiques au regard de la liberté de circulation des travailleurs [11].

[11] Par son arrêt du 5 février 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé ce qui suit :
« En exigeant des candidats aux postes dans les services locaux établis dans les régions de langue française ou de langue allemande, dont il ne résulte pas des diplômes ou des certificats requis qu'ils ont suivi l'enseignement dans la langue concernée, à faire la preuve de leurs connaissances linguistiques au moyen d'un unique type de certificat, exclusivement délivré par un seul organisme officiel belge après un examen organisé par cet organisme sur le territoire belge, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE et du règlement (UE) n° 492/2011, du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (C.J.U.E., 5 février 2015, C-317/14, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, dispositif, ECLI:EU:C:2015:63).
Ce dispositif se fonde notamment sur les motifs suivants :
« 28. […] [L]e fait d'exiger, comme le prévoient les lois coordonnées [du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative'], d'un candidat à un concours de recrutement qu'il rapporte la preuve de ses connaissances linguistiques en présentant un unique type de certificat, qui n'est délivré que par un seul organisme belge chargé, à cet effet, d'organiser des examens de langue sur le territoire belge, apparaît, au regard des impératifs de la libre circulation des travailleurs, disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi.
29. En effet, cette exigence exclut toute prise en considération du degré de connaissances qu'un diplôme obtenu dans un autre État membre, eu égard à la nature et à la durée des études dont il atteste l'accomplissement, permet de présumer dans le chef de son titulaire (voir, en ce sens, arrêt *Angonese*, EU:C:2000:296, point 44) » (en ce sens, l'avis 65.177/2 donné le 12 février 2019 par la section de législation 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

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Par ailleurs, le commentaire de la disposition sera revu de manière à éviter de présenter la liste des organismes retenus comme étant exemplative alors qu'elle ne l'est pas dans le dispositif.

La même observation vaut pour l'article 15, § 1er, 8°, § 2, 6°, et § 3, 6°, en projet de la loi du 30 juillet 1963 (article 36 de l'avant-projet).

Articles 15, 17 et 21

Les articles 15, 17, § 2, alinéa 2, et 21, alinéa 2, de l'avant-projet utilisent la notion de « jour(s) ouvrable(s) ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jours ouvrables » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable [12].

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet était, pour l'application des dispositions à l'examen, de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

Article 15

Aux termes de l'article 15,

> « [l]e résultat de l'examen linguistique et, le cas échéant, le certificat de réussite, est communiqué par courrier postal recommandé ».

Comme en convient le délégué de la Ministre, il y a lieu de privilégier les mots « envoi recommandé ».

Article 24

Le renvoi contenu au 1°, à « l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères (lire : services publics fédéraux) » doit être remplacé par un renvoi à « l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale » étant donné que ce dernier texte a, par son article 117, 2°, abrogé l'arrêté royal du 24 décembre 1964 précité.

---

d'enseignement et des commissions linguistiques' observation générale n° 2, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 780/1, pp. 34 à 37).

[12] Voir par exemple C.E., arrêts *Piret*, n° 204.165, du 20 mai 2010, et *Libert*, n° 226.375, du 11 février 2014.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Articles 27, 30 et 31

L'article 27, 1°, de l'avant-projet dispose comme suit :

« Le secrétaire a pour mission de :

1° rédiger les instructions portant sur les modalités d'organisation et d'évaluation des épreuves ainsi que sur les modalités d'inscription à celles-ci ».

S'il peut être admis que les modalités pratiques de l'examen linguistique qui sont visées à l'article 7 de l'avant-projet, telles que la procédure d'inscription, soient confiées au secrétaire, par contre, les modalités de participation à l'examen, en ce compris la possibilité d'aménagements raisonnables et celles relatives à l'évaluation des épreuves relèvent d'un pouvoir réglementaire qui ne peut être confié au secrétaire du jury.

Si ce pouvoir réglementaire est confié au jury dans le cadre de l'adoption de son règlement d'ordre intérieur, il y a également lieu de prévoir une approbation de celui-ci par le Gouvernement.

Les articles 27, 1°, et 30 de l'avant-projet ainsi qu'au besoin l'article 31 seront revus en conséquence.

Article 32

L'article 32 de l'avant-projet règle les conditions des traitements de données à caractère personnel prévues par l'avant-projet.

À ce sujet, dans l'avis 70.542/AG/AV donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', la section de législation a observé ce qui suit :

> « 62. Pour être admissible au regard des dispositions précitées, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur [13]. Si les ingérences prévues par le projet à l'examen poursuivent un objectif légitime (voy. *supra*, n°s 43 à 45), il convient de vérifier le respect des exigences de légalité (i), de pertinence et de proportionnalité (ii).

[13] *Note de bas de page n° 122 de l'avis cité :* Avis 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf) ; avis 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf).

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

i) *La légalité*

63. Sur le principe de légalité inhérent au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, l'assemblée générale de la section de législation a exposé ce qui suit dans son avis 68.936/AG [donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique'] :

'Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle [14].

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur[15].

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données' [16] » [17].

En l'espèce, l'article 32, § 3, donne lieu à critique en ce que les données collectées ne sont pas clairement et limitativement énumérées.

Dans le commentaire de l'article 32, on peut lire que

« [l]es données d'identification qui font partie des catégories de données traitées recouvrent principalement le nom, le prénom, l'adresse postale, la date et le lieu de naissance, le numéro de téléphone, l'adresse courriel et les données relatives aux titres détenus par les candidats ».

---

[14] *Note de bas de page n° 123 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

[15] *Note de bas de page n° 124 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 175 : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[16] *Note de bas de page n° 125 de l'avis cité :* Avis 68.936/AG précité, observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf).

[17] Avis 70.542/AG/AV donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', observations n[os] 62 et 63 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2533/001, pp. 98 et 99). Voir aussi : C.C., n° 33/2022, 10 mars 2022, B.13.1 ; n° 110/2022, B.11.2.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Au regard du principe de minimisation inscrit à l'article 5, paragraphe 1, c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', il y a lieu d'énumérer de façon exhaustive dans le dispositif lui-même les données qui sont strictement nécessaires.

En outre, l'article 32 doit être complété afin de contenir la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées.

Enfin, la section de législation n'aperçoit pas la disposition qui prévoit un accusé de réception du dossier, lequel constituerait le point de départ du délai de conservation des données des personnes (article 32, § 5, de l'avant-projet).

Article 33

Il résulte notamment de l'article 33 de l'avant-projet (article 1er, alinéa 1er, 4°, en projet de la loi du 30 juillet 1963) que l'avant-projet contient des dispositions relatives à l'enseignement supérieur non universitaire.

Par conséquent, il sera également proposé et signé par la Ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions.

Article 35

Dans l'article 13, alinéa 2, en projet de la loi du 30 juillet 1963, il y a lieu d'insérer les mots « au sens de l'article 1er, 18° du décret du … relatif à l'organisation des jurys en charge des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique » entre les mots « titres de capacité » et les signe et mots « , la preuve » [18].

Articles 38 et 39

Les modifications envisagées aux articles 38 et 39 de l'avant-projet auront pour effet de donner une valeur décrétale aux textes ainsi insérés.

Pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur décrétal ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, la modification par décret de normes réglementaires est certes, en principe, possible. Pareil procédé n'est toutefois pas conseillé. Il implique en effet que les textes réglementaires modifiés ne pourront plus être modifiés ultérieurement par le pouvoir exécutif et que toute modification nécessitera une intervention du législateur décrétal. C'est particulièrement

[18] Il s'agit de l'article 1er, 19° de l'avant-projet tel qu'il doit être renuméroté en un article 1er, 18°.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

malheureux lorsque, comme dans les articles 38 et 39 de l'avant-projet, un article d'un arrêté n'est modifié que partiellement [19].

Il est donc recommandé d'omettre les articles 38 et 39 de l'avant-projet et d'apporter les modifications envisagées par la voie d'un arrêté du Gouvernement.

Article 38

La disposition en projet se réfère à un « examen linguistique complémentaire tel que visé par le décret relatif à l'organisation des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique ». Or, l'avant-projet à l'examen, ainsi visé, ne comporte aucune disposition relative à un tel examen linguistique complémentaire.

Cette incohérence sera levée.

Article 50

Aux termes de l'article 50,

« Le présent décret entre en vigueur pour l'année scolaire et académique 2023-2024 ».

Une telle rédaction a pour effet de créer une insécurité juridique en ce qu'il se réfère à deux dates différentes, les dates de début de l'année scolaire et de l'année académique ne coïncidant pas.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de choisir entre ces deux dates celle qui lui paraît la plus pertinente ou de distinguer les dispositions de l'avant-projet concernées par des dates d'entrée en vigueur différentes.

L'article 50 sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS FINALES

L'avant-projet sera entièrement revu quant à sa qualité rédactionnelle et au respect des usages de la légistique.

Les difficultés suivantes peuvent être ainsi relevées à titre exemplatif.

[19] Avis 37.894/3 donné le 14 décembre 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 22 avril 2005 'portant diverses mesures en matière d'environnement et d'agriculture' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 192/1, p. 32).

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

1° Les phrases liminaires des dispositions modificatives seront vérifiées conformément aux règles de légistique [20] ;

2° Lorsque l'avant-projet propose une définition pour certains mots, il doit en être tenu compte dans la suite de l'avant-projet.

Ainsi, par exemple, compte tenu du fait que la notion de « loi » est définie par l'article 1er, 13°, comme visant la « loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement », il y a lieu, dans la phrase liminaire de l'article 33 d'omettre les mots « du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement ». Ceci étant, l'option consistant à ne pas définir la notion de « loi » à l'article 1er, 13°, et à maintenir la référence à la date et à l'intitulé de la loi du 30 juillet 1963 dans les dispositions pertinentes de l'avant-projet [21] peut également être choisie, qui paraît préférable sur le plan de la clarté normative. Toujours dans un souci de clarté, une autre formule pourrait consister à ce que l'article 1er, 13°, définisse la notion de « loi du 30 juillet 1963 », et non celle de « loi » par référence à « la loi 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement » et que, dans les dispositions concernées, le mot « loi » soit remplacé par l'expression « loi du 30 juillet 1963 ».

De même, vu les définitions procurées par l'article 1er, 3°, 5° et 6°, respectivement au « Code » (« code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire du 3 mai 2019 ») au « [d]écret du 7 novembre 2013 » (« décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études » et au « [d]écret du 11 avril 2014 » (« décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française »), il y a lieu, à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, et § 4, 2° et 8° à 11°, d'omettre chaque fois le mot « précité »

3° Les références aux dispositions d'autres textes doivent être renseignées de manière correcte.

---

[20] Ainsi, par exemple :
– dans la phrase liminaire de l'article 36 de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire que l'article 15 de la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement' a été modifié par les décrets des 23 janvier 2019 et 13 janvier 2011 et remplacé par le décret du 28 mars 2019 (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 113 à 115) ;
– à l'article 37 de l'avant-projet, il y a lieu de préciser que l'article 7, alinéa 5, du décret du 13 juillet 1998 'portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement' a été modifié par les décrets des 17 juillet 2003 et 3 février 2006 (*ibidem*) ;
– dans les phrases liminaires des articles 34 à 36, il y a lieu d'écrire « Dans la même loi […] » ou « de la même loi » plutôt que « Dans la même loi du 30 juillet 1963 », « de la loi du 30 juillet 1963 précitée » ou « de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement » (*ibidem*, recommandation n° 112 et formule 4-2-2-1) ; une observation analogue vaut pour les articles 41 et 42.

[21] Voir par exemple les articles 1er, 15°, 4, § 1er, alinéa 1er, § 2 et § 6, 5, § 1er, alinéa 1er, et § 4. À l'article 1er, 11°, la formule complète « loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement » a d'ailleurs été privilégiée.

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡

Ainsi :

– l'article 6, § 4, 8° à 10°, de l'avant-projet ne tient pas compte de ce que l'article 1.8.3-3 du Code est divisé en alinéas ;

– aux articles 36 et 37 de l'avant-projet, lorsqu'il est renvoyé à l'article 5 « du décret [du …] relatif à l'organisation des jurys en charge des examens linguistiques et portant diverses mesures sur la capacité linguistique », il y a lieu de préciser qu'il s'agit du paragraphe 3 de cet article 5.

4° À l'instar de la terminologie en usage aux articles 4 et 5 de la loi 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement', il y a lieu, à l'article 1er, 12°, et dans la suite de l'avant-projet, d'écrire « langue de l'enseignement » plutôt que « langue d'enseignement ».

5° À la fin de la phrase introductive de l'article 4, § 4, les mots « le sigle de l'examen » doivent être placés à la ligne et précédés d'un tiret. À l'article 5, § 2, un tiret doit être placé avant les mots « des « étudiants ».

6° Dans les dispositions en projet aux article 34 et 36 de l'avant-projet, lorsque le décret dont l'avant-projet à l'examen est mentionné, il y aura lieu d'en mentionner la date ; il convient déjà, dans l'avant-projet, d'écrire les mots et signes « du … » après son intitulé.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-BDBXLBFEA-HCGIBUQ‡