



ÉTUDE JURIDIQUE RELATIVE À LA CRÉATION D'ÉCOLES DISPENSANT UN ENSEIGNEMENT BILINGUE EN
RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Rapport final - 31 mars 2019

Pour l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Mathias EL BERHOUMI
Professeur

Pour l'Université libre de Bruxelles

Joëlle SAUTOIS
Chercheure
Avocate au Barreau de Bruxelles

et Emmanuel SLAUTSKY
Professeur

La présente étude répond à une commande passée par perspective.brussels le 12 décembre 2018 au *Brussels Studies Institute*. Sa réalisation est le fruit d'une collaboration entre le Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC) de l'Université Saint Louis – Bruxelles et le Centre de droit public (CDP) de l'Université libre de Bruxelles. Les auteurs, qui assument seuls la responsabilité du contenu de ce rapport, remercient vivement les collègues de ces universités et de la *Vrije Universiteit Brussel* de l'avoir enrichi par leurs suggestions.



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	4
TITRE PREMIER – RAPPEL DES QUESTIONS POSÉES ET DE LEUR CONTEXTE	4
1. DÉCLARATION DE POLITIQUE RÉGIONALE ET STRATÉGIE 2025	4
2. OBJET DU MARCHÉ PUBLIC	6
3. PRÉCISIONS DONNÉES LORS DE LA RÉUNION D’INSTALLATION DU 9 JANVIER 2019.....	6
4. DEMANDES FORMULÉES LORS DE LA DEUXIÈME RÉUNION DU COMITÉ D’ACCOMPAGNEMENT DU 13 FÉVRIER 2019	7
5. OBSERVATIONS FORMULÉES LORS DE LA TROISIÈME RÉUNION DU COMITÉ D’ACCOMPAGNEMENT DU 12 MARS 2019.....	8
TITRE II – PLAN DE L’ÉTUDE.....	8
PREMIÈRE PARTIE – LE PROJET D’ÉCOLE BILINGUE : QUELS SCÉNARIOS ?	9
TITRE PREMIER – DÉFINIR L’ÉCOLE BILINGUE.....	9
TITRE II – QUELLE(S) AUTORITÉ(S) POUR RÉGLER ET ORGANISER L’ÉCOLE BILINGUE ?.....	12
SCÉNARIO 1 – CHANGER LE CADRE INSTITUTIONNEL POUR ATTRIBUER À LA RÉGION OU À LA COCOM LA COMPÉTENCE BIÉDUCATIVE.....	13
SCÉNARIO 2 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE.....	16
SCÉNARIO 3 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALES	19
SCÉNARIO 4 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA L’AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE.....	21
SCÉNARIO 5 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, SOUTENIR DES ÉCOLES BILINGUES LIBRES	22
SCÉNARIO 6 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA UN POUVOIR ORGANISATEUR MIXTE OFFICIEL/LIBRE.....	23
SCÉNARIOS 1 À 6 – CONCLUSION ET OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	25
TITRE III – L’ÉCOLE BILINGUE AU REGARD DE L’EMPLOI DES LANGUES	27
SECTION 1 – L’ARTICLE 5 DE LA LOI DU 30 JUILLET 1963, OBSTACLE FÉDÉRAL À L’ÉCOLE BILINGUE ?.....	27
SECTION 2 – DÉTERMINER LE RÉGIME D’EMPLOI DES LANGUES APPLICABLE À L’ENSEIGNEMENT BILINGUE	32
DEUXIÈME PARTIE – À DÉFAUT D’ÉCOLE BILINGUE : RENFORCER L’APPRENTISSAGE DES LANGUES DANS LES ÉCOLES UNICOMMUNAUTAIRES	35
TITRE PREMIER – ARTICULER LA COMPÉTENCE DE L’ENSEIGNEMENT ET CELLE DE L’EMPLOI DES LANGUES.....	36
TITRE II – QUELLES PISTES DE TRAVAIL POUR UN ENSEIGNEMENT UNICOMMUNAUTAIRE TENDANT VERS LE BILINGUISME?	39
PISTE 1 – AUGMENTER LES POSSIBILITÉS D’APPRENTISSAGE PAR SUBMERSION.....	39
PISTE 2 – RENFORCER L’APPRENTISSAGE PAR IMMERSION LINGUISTIQUE	39
PISTE 3 – RENFORCER LES ÉCHANGES ENTRE ENSEIGNANTS ET ÉLÈVES DES DEUX COMMUNAUTÉS.....	40
PISTE 4 – RENFORCER L’APPRENTISSAGE DE LA SECONDE LANGUE	42
ANNEXE – LÉGISLATION EN VIGUEUR AU MOMENT DE LA COMMUNAUTARISATION DE L’ENSEIGNEMENT.....	45
PRINCIPALES SOURCES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES EN VIGUEUR AU 31 DÉCEMBRE 1988	45
CONDITIONS D’ADMISSION AUX SUBVENTIONS APPLICABLES AU 31 DÉCEMBRE 1988	46

RÉSUMÉ

L'étude a en substance pour objet d'examiner les moyens juridiques à mettre en œuvre pour aboutir à la création d'une ou plusieurs écoles bilingues sur le territoire régional bruxellois.

La première partie est, d'abord, consacrée à l'examen de la notion d'école bilingue au regard du droit constitutionnel (Titre premier).

Le caractère bilingue d'une école est à évaluer en fonction de trois aspects : en premier lieu celui de l'offre pédagogique, ensuite la langue maternelle ou usuelle des destinataires de cette offre pédagogique, et enfin la manière dont l'école s'organise administrativement et assure ses relations avec les parents et les élèves, y compris en dehors du cadre des cours. Selon les auteurs, les deux premiers aspects participent nécessairement de la définition d'une école bilingue.

Répondrait ainsi à la définition d'école bilingue tout établissement d'enseignement au sein duquel la grille horaire des élèves se composerait de cours et d'activités pédagogiques donnés en français et en néerlandais, dans une proportion qui tend vers la parité. Cette parité quant à la langue de l'enseignement concernerait également l'enseignement des deux langues précitées : les élèves auraient un cours de français et un cours de néerlandais à concurrence d'un nombre équivalent de périodes. Cette modalité va au-delà non seulement du simple enseignement d'une seconde langue, mais aussi de l'immersion linguistique. Dans une école bilingue, en effet, il n'y aurait pas de langue qui prédomine ni de distinction entre une langue qui correspondrait à la langue maternelle ou usuelle des élèves et une seconde langue dont il s'agirait d'assurer l'acquisition. Cet enseignement s'adresserait indistinctement aux élèves francophones, néerlandophones, bilingues ou allophones, ce qui exclut qu'il puisse être imposé, à ces élèves ou à leurs parents, des conditions de connaissance ou de maîtrise préalable des langues de l'enseignement.

Le titre II de la première partie contient la description des différents scénarios envisageables pour mettre en œuvre le projet d'école bilingue. À cette occasion, les auteurs ont cherché à bien distinguer la question du pouvoir régulateur et celle du pouvoir organisateur d'une école bilingue.

Sur le plan du pouvoir régulateur, deux voies sont envisageables. La première consiste à transférer la compétence relative aux matières biéducatives aux institutions bruxelloises (soit la Région, soit la Cocom). La seconde voie est celle du statu quo : maintenir dans le giron de l'autorité fédérale les matières biéducatives. Cette voie présente l'avantage de pouvoir être empruntée sans attendre une réforme institutionnelle. Elle assure aussi que le financement des écoles sera en partie pris en charge par l'autorité fédérale, débitrice d'une obligation de subventionner les écoles qui satisfont aux conditions fixées dans la législation (fédérale), sans empêcher la Région et la Cocom de financer elles aussi cet enseignement bilingue.

Sur le plan du pouvoir organisateur, sont envisagées tour à tour les pistes de la Région, de la Cocom, des communes (et intercommunales), de l'Agglomération, des personnes de droit privé et des pouvoirs organisateurs mixtes. La piste de la Région pouvoir organisateur s'inscrit dans le même scénario que celui de la Région pouvoir régulateur. En raison des critiques d'inconstitutionnalité auxquelles s'expose la piste de l'Agglomération, elle n'est pas à conseiller sans révision préalable de la Constitution. Pour le reste, les auteurs s'abstiennent de prendre parti en opportunité quant à la question de savoir si le projet d'école bilingue devrait être réalisé par un type de pouvoir organisateur plutôt qu'un autre. Ils se bornent à indiquer les conséquences juridiques du choix du pouvoir organisateur.

L'étude comprend également l'examen de l'organisation d'écoles bilingues à la lumière de la législation relative à l'emploi des langues (Première partie, Titre III). À ce titre, est vérifiée la comptabilité d'un enseignement prodigué dans les deux langues avec la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique de l'enseignement (section 1ère). Les auteurs de l'étude considèrent que l'article 5 de cette loi ne fait pas obstacle à ce que les pouvoirs organisateurs officiels, subventionnés ou reconnus, puissent organiser des sections d'enseignement (voire des écoles) bilingues à Bruxelles. Une telle interprétation de l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 assurerait sa compatibilité avec la Constitution.

Les auteurs indiquent également que les lois sur l'emploi des langues en matière administrative s'appliqueront également en la matière, dans une plus ou moins large mesure en fonction de la nature du pouvoir organisateur (section 2).

La deuxième partie de l'étude comprend l'examen des alternatives possibles à l'organisation d'écoles bilingues dans la perspective du renforcement de l'apprentissage des langues à Bruxelles. Elle est consacrée aux données constitutionnelles concernant les politiques que pourraient mener les communautés à Bruxelles pour renforcer l'apprentissage du néerlandais ou du français dans les écoles qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme relevant exclusivement de la compétence de l'une ou de l'autre. On verra que les compétences que les communautés détiennent en la matière sont plus importantes que ne le laisserait entendre le texte constitutionnel, en raison de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (Titre premier). Les communautés ont ainsi la possibilité de développer davantage l'apprentissage par immersion linguistique. Mais elles peuvent aussi augmenter les possibilités d'apprentissage par submersion et coopérer entre elles pour renforcer les échanges entre enseignants et élèves. Enfin, les auteurs rappellent que les communautés peuvent toujours renforcer l'apprentissage de la seconde langue (Titre II).

L'étude est calibrée suivant la demande du pouvoir adjudicateur, qui a exprimé le souhait que soient étudiées les possibilités d'organiser des écoles bilingues sur le territoire bruxellois. Il peut toutefois être observé que ses enseignements sont, du moins en partie, transposables ou utiles pour l'hypothèse de l'organisation d'écoles multilingues.

INTRODUCTION

TITRE PREMIER – RAPPEL DES QUESTIONS POSÉES ET DE LEUR CONTEXTE

1. DÉCLARATION DE POLITIQUE RÉGIONALE ET STRATÉGIE 2025

- 1. Même s'il nous est demandé de réaliser une étude juridique, il nous importe de connaître le contexte politique dans lequel cette demande s'inscrit. Le rappel de ce contexte ne vaut donc pas tant comme carcan pour l'étude à réaliser, compte tenu de la liberté académique de ses auteurs, que comme élément d'introduction pour le travail à fournir.

Il est ainsi utile d'avoir à l'esprit les termes choisis par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale lors de la déclaration de politique régionale exprimée à la tribune du Parlement bruxellois le 20 juillet 2014¹ :

« L'enseignement est un des facteurs primordiaux du développement social et économique d'une Région. Bien sûr, l'enseignement est une matière communautaire et doit le rester. Il y a toutefois lieu que la Région bruxelloise et les instances communautaires réfléchissent en commun sur l'avenir de l'enseignement et de la formation, en se centrant de manière plus particulière sur les collaborations étroites et les synergies à mettre en œuvre en faveur des Bruxellois.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre déclaration de politique régionale décline les priorités bruxelloises en matière d'enseignement. Permettez-moi d'en citer quelques-unes, car elles sont à la hauteur des défis que nous devons relever :

- approfondir la coordination régionale, qui porte ses fruits, dans l'accompagnement et la facilitation de créations de places d'écoles sur notre territoire ;*
- permettre l'échange d'enseignants entre les Communautés, les réseaux et les établissements ;*
- développer l'immersion linguistique dès l'école primaire, voire maternelle, dans une des langues nationales ;*
- modifier le cadre réglementaire et améliorer le financement pour l'apprentissage d'une seconde langue le plus rapidement possible ;*
- créer au moins une école normale fondamentale bilingue.*

Nous le savons, rencontrer ces défis au niveau de l'enseignement est la clé qui nous permettra d'affronter celui du chômage. »

- 2. Les priorités bruxelloises en matière d'enseignement ont été traduites dans la Stratégie 2025, dont l'axe 2 est consacré aux engagements de la Région et des Communautés et auquel ont souscrit la Région bruxelloise, la Commission communautaire française, la Commission

¹ PRB, C.R.I. 3, s.o. 2014, séance de l'après-midi, spéc. pages 18-19.

communautaire commune, la Vlaamse Gemeenschapscommissie, la Communauté française et les partenaires sociaux².

La Stratégie 2025 se donne pour objectif de redynamiser l'économie bruxelloise avec une vision prospective sur 10 ans. Il est considéré que pour atteindre cet objectif, la mise en œuvre des politiques d'emploi, d'économie, de recherche, de formation et d'enseignement doit être croisée³. Il s'agit ainsi de « *décloisonner les compétences au service des Bruxellois et d'assurer une mise en œuvre coordonnée des politiques régionales et communautaires* ».

La Stratégie est structurée en 18 grands objectifs, déclinés chacun en plusieurs chantiers opérationnels.

Au sein de l'axe 2, l'objectif 6 est relatif au « Programme bruxellois pour l'Enseignement » :

« Afin de lutter contre le chômage des jeunes, il faut travailler en amont, sur la question de l'enseignement.

Le Gouvernement bruxellois souhaite prioritairement conclure un accord de coopération avec les deux Communautés afin de soutenir les initiatives prises à Bruxelles dans le domaine de l'enseignement, avec comme objectif de favoriser l'ascension sociale des jeunes Bruxellois. »

Le quatrième chantier décrit au sein de ce Programme consiste à « *améliorer l'apprentissage des langues* ». Il comprend deux ensembles d'objectifs opérationnels.

Il s'agit, tout d'abord (chantier 12), d'élaborer un plan d'actions « immersion » dans les écoles primaires :

- Cadastre et planification des nouvelles classes en primaire s'ouvrant sur le territoire afin d'identifier le potentiel de création de classes en immersion (RBC-FWB) ;
- Établir des incitants pour développer les écoles en immersion ;
- Mise en place par les Communautés d'un GT avec l'ensemble des Fédérations de PO afin d'identifier les obstacles à l'immersion à Bruxelles (RBC-FWB)⁴ ;
- Créer une école normale bilingue à Bruxelles via la mise en place d'une formation commune menant à la co-diplomation des instituteurs.

Il s'agit ensuite (chantier 13), de systématiser l'apprentissage des langues dans les filières qualifiantes :

- Proposer un apprentissage des langues « orienté métiers » dans les filières qualifiantes des écoles bruxelloises via les organismes publics de formation (Bruxelles Formation, VDAB ou l'enseignement de promotion sociale – l'enseignement pour adultes via Convention cadre, Brulingua Huis van het Nederlands et le CVO's) ;
- Dans le cadre des conventions sectorielles avec l'enseignement, développer des stages en immersion linguistique dans l'enseignement qualifiant (notamment dans le secteur Economie).

² <https://strategie2025.brussels> ; l'axe 2 a été signé le 16 juin 2015.

³ Stratégie 2025, document fondateur, page 3.

⁴ Le pouvoir adjudicateur a indiqué qu'à sa connaissance, ce groupe de travail n'avait pas été mis en place.

2. OBJET DU MARCHE PUBLIC

-3. Le marché public obtenu par le *Brussels Studies Institute* vise à obtenir :

1. L'analyse de la situation actuelle de la législation en matière d'organisation et de financement de l'enseignement ;
2. L'analyse juridique des adaptations nécessaires pour permettre l'organisation d'un enseignement officiel et/ou subventionné bilingue sur le territoire de la Région de Bruxelles- Capitale (Loi de 1963...);
3. L'analyse des différents scénarios envisageables en termes de pouvoir organisateur de cet enseignement bilingue (comprenant l'analyse SWOT de chacun des scénarios) ;
4. L'analyse des sources potentielles de financement de cet enseignement bilingue, en considérant les aspects relatifs à l'infrastructure, à l'équipement et au fonctionnement. Il s'agit également de déterminer quel serait l'impact sur la « clé élèves » ;
5. L'analyse du cadre légal à organiser : statut des enseignants, normes relatives à l'infrastructure, programmes pédagogiques et référentiels de compétences.

Il s'agit d'aboutir à un rapport présentant la méthodologie employée et l'analyse approfondie des différents points énoncés dans l'objet du marché. Le rapport doit également comprendre des pistes de solutions concrètes relatives à la création d'une école bilingue dans le cadre de l'enseignement officiel et [libre] subventionné.

3. PRÉCISIONS DONNÉES LORS DE LA RÉUNION D'INSTALLATION DU 9 JANVIER 2019

-4. Dès le stade de la soumission, les auteurs ont identifié certaines questions à trancher prioritairement.

En effet, compte tenu de l'objet potentiellement très large de l'étude demandée et du délai limité dans lequel elle devait être réalisée, il était nécessaire de clarifier une série de questions préalables dont les réponses conditionneraient les orientations du travail à fournir.

Ainsi, il s'agissait pour le pouvoir adjudicateur de préciser :

- 1° ce qu'on entend par école bilingue, en indiquant ce qui distingue une telle école des établissements pratiquant l'enseignement en immersion linguistique ;
- 2° s'il s'agit d'un projet visant à transformer les écoles existantes en écoles bilingues ou d'un projet plus expérimental visant à ouvrir un nombre limité de nouvelles écoles, voire une seule école – qui plus est du seul niveau secondaire – bilingue ;
- 3° s'il est uniquement envisagé que les écoles bilingues relèvent du réseau officiel subventionné ou s'il est aussi imaginable que de telles écoles relèvent de l'enseignement libre subventionné, voire de l'enseignement à domicile ;

- 4° si l'étude doit raisonner à cadre constitutionnel et à répartition des compétences constants ou si elle doit à la fois présenter les scénarios de *statu quo* institutionnel et les scénarios impliquant une réforme institutionnelle préalable.
- 5. Lors de la réunion d'installation du 9 janvier 2019 avec les représentants de perspective.brussels, du cabinet du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale et de celui du Président du Collège de la Commission communautaire flamande, les réactions suivantes ont été réservées à ces quatre premières demandes de précisions :
- 1° La notion d'école bilingue peut en soi constituer un objet d'analyse, puisqu'il est exact qu'elle peut recouvrir des réalités bien distinctes, de l'établissement intégralement bilingue y compris du point de vue de l'organisation administrative au seul lien de collaboration entre deux pouvoirs organisateurs de rôle linguistique différent.
 - 2° Le projet consiste surtout à répondre à une demande, mais non à imposer un enseignement bilingue sur tout le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. L'étude ne doit pas être concentrée sur la création d'une école bilingue du seul niveau secondaire, mais peut inclure l'enseignement primaire, voire l'enseignement maternel, ce d'autant plus si les obstacles opérationnels s'avèrent plus aisés à franchir pour l'organiser.
 - 3° La préférence est accordée à une école qui soit au moins subventionnée, mais l'étude peut inclure, dans l'analyse SWOT souhaitée, la formule juridique de l'enseignement à domicile.
 - 4° L'étude doit présenter la situation actuelle de la législation et présenter les adaptations requises pour que soient levés tous les freins et obstacles existants pour que puisse être organisée et subsidiée une école bilingue à Bruxelles. Il ne doit pas y avoir de tabou dans les éléments juridiques à identifier à cette fin, sous réserve des conclusions de l'analyse SWOT et du temps limité pour établir le rapport final. Il n'est donc pas exclu que certaines pistes – on pense en premier lieu à la régionalisation de l'enseignement – soient négligées au profit de pistes plus plausibles politiquement.

4. DEMANDES FORMULÉES LORS DE LA DEUXIÈME RÉUNION DU COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT DU 13 FÉVRIER 2019

- 6. À partir d'un document reprenant les premiers résultats du travail d'analyse juridique des questions faisant l'objet du marché public, les demandes suivantes ont été formulées par les représentants de perspective.brussels et des cabinets ministériels :
- 1° Au-delà des scénarios d'école bilingue à proprement parler, l'étude devrait intégrer un volet examinant les possibilités pour les communautés et les commissions uncommunautaires de renforcer la dimension bilingue de l'enseignement dispensé dans les écoles qu'elles organisent/règlementent.

- 2° La question du régime d'emploi des langues en vigueur dans des écoles bilingues devrait être approfondie, au regard notamment du régime actuel des institutions bicommunautaires.
- 3° L'étude doit davantage explorer la question du financement des infrastructures scolaires, à l'égard tant des scénarios d'écoles bilingues que d'écoles unicommunautaires mettant l'accent sur l'apprentissage des langues.

5. OBSERVATIONS FORMULÉES LORS DE LA TROISIÈME RÉUNION DU COMITÉ D'ACCOMPAGNEMENT DU 12 MARS 2019

- 7. Sur la base d'un rapport intermédiaire augmenté, une nouvelle réunion a permis aux membres du comité d'accompagnement de formuler diverses remarques et questions auxquelles il est répondu à travers le présent rapport final.

TITRE II – PLAN DE L'ÉTUDE

- 8. Le présent document constitue le rapport final de l'étude commandée par le pouvoir adjudicateur, qui se substitue aux deux rapports intermédiaires discutés le 13 février et le 12 mars 2019.

L'étude est divisée en deux grandes parties.

La première partie est consacrée, tout d'abord, à l'examen de la notion d'école bilingue au regard du droit constitutionnel (Titre premier) et, ensuite, à l'inventaire des différents scénarios juridiques envisageables pour que soit organisé un enseignement bilingue sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (Titre II). Enfin, l'hypothèse de l'organisation d'écoles bilingues est examinée à la lumière de la législation relative à l'emploi des langues (Titre III). À ce titre, sera vérifiée la comptabilité d'un enseignement prodigué dans les deux langues avec la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique de l'enseignement (section 1^{ère}). De même, l'on examinera dans quelle mesure doivent également être respectées en la matière les lois sur l'emploi des langues en matière administrative (section 2).

La deuxième partie de l'étude comprend l'examen des alternatives possibles à l'organisation d'écoles bilingues. Elle est consacrée aux données constitutionnelles concernant les politiques que pourraient mener les communautés à Bruxelles pour renforcer l'apprentissage du néerlandais ou du français dans les écoles qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme relevant exclusivement de leurs compétences respectives. On verra que les compétences que les communautés détiennent en la matière sont plus importantes que ne le laisserait entendre le texte constitutionnel, grâce à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (Titre premier). Les communautés ont ainsi, parmi d'autres pistes qui seront examinées, la possibilité de développer davantage l'apprentissage par immersion linguistique (Titre II).

- 9. L'étude est calibrée suivant la demande du pouvoir adjudicateur, qui a exprimé le souhait que soient étudiées les possibilités d'organiser des écoles bilingues sur le territoire bruxellois. Il peut

toutefois être observé que ses enseignements sont, du moins en partie, transposables ou utiles pour l'hypothèse de l'organisation d'écoles multilingues.

PREMIÈRE PARTIE – LE PROJET D'ÉCOLE BILINGUE : QUELS SCÉNARIOS ?

TITRE PREMIER – DÉFINIR L'ÉCOLE BILINGUE

- 10. Le quatrième baromètre des langues l'a démontré : les Bruxellois sont largement demandeurs d'une forme ou l'autre d'enseignement bilingue. Parmi ceux qui ont fait l'objet de l'étude, ils sont seulement 10 % issus de l'enseignement francophone à estimer qu'ils maîtrisent le néerlandais, tandis que les néerlandophones qui, auparavant, étaient 90 % à se considérer comme suffisamment bilingues, ne sont plus que 70 %⁵.

Se pose la question de savoir comment offrir cette forme d'enseignement bilingue à ce point convoitée.

À l'heure actuelle, l'apprentissage de l'autre langue officielle de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de l'enseignement organisé sur son territoire, peut être le fruit de l'inscription d'un enfant dans une école organisée entièrement dans cette autre langue par l'une des deux communautés ou subventionnée par leurs soins (on parle depuis peu de « submersion »), ou de l'apprentissage de cette autre langue au sein d'une école organisée dans la langue maternelle, notamment à la faveur de l'enseignement dit « en immersion ».

Sans préjudice de solutions consistant pour les pouvoirs publics concernés à lever les obstacles à l'accès à la submersion et à l'immersion, et à en améliorer les performances⁶, sans préjudice également de la mise en œuvre de mesures pratiques tendant à assurer une mixité plus importante des enfants dans le contexte scolaire ou parascolaire (abattage des murs séparant les cours de récréation des sections unilingues, organisation d'excursions et de voyages scolaires en commun), la réflexion à laquelle conduit naturellement la demande exprimée par grand nombre de Bruxellois est celle qui consiste à imaginer l'ouverture d'écoles véritablement bilingues.

⁵ R. JANSSENS, *Meertaligheid als opdracht - Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*, VUBPRESS, 2018, p. 125 : « Als men de taal niet van thuis mee krijgt, is men aangewezen op het onderwijs. En hier wringt het schoentje. Alhoewel men voorzichtig moet zijn met de interpretatie van de cijfers, is de tendens overduidelijk: van de kinderen die onderwijs liepen in het Franstalig onderwijs, ongeacht dat dit in Brussel of Wallonië was, zegt nog geen 10% dat ze goed tot uitstekend Nederlands spreken. Van de leerlingen uit het Nederlandstalig onderwijs spreken dan weer 70% goed tot uitstekend Frans, waar dit vroeger ruim 90% was. Bij deze laatste groep haalt het Engels hetzelfde niveau, maar wie Engels via het Franstalig onderwijs leert spreekt de taal in 40% van de gevallen goed tot uitstekend. De vraag naar een of andere vorm van tweetalig onderwijs bij de Brusselaars is dan ook groot, zo'n 90% kan zich in dat idee vinden, dus een draagvlak is er zeker al is het tegelijk een noodkreet naar een beter taalonderwijs in het algemeen. De Brusselaars staan ook positief tegenover de culturele diversiteit van de Brusselse scholen. Toch is die steun voor tweetalig onderwijs niet onvoorwaardelijk. Vooral de Brusselaars uit eentalig Nederlandstalige families vrezen dat dit wel eens ten koste van het onderwijsniveau zou kunnen gaan, al is dit ook de mening van de helft van de andere Brusselaars en nam die vrees hiervoor tegenover TB3 toe. Een minderheid vreest dat dit ook ten koste van de kennis van de eigen taal zou gaan. »

⁶ Voy. le titre II de la deuxième partie de la présente étude.

- 11. On peut évaluer le caractère bilingue d'une école en fonction de trois aspects : en premier lieu celui de l'offre pédagogique, ensuite la langue maternelle ou usuelle des destinataires de cette offre pédagogique, et enfin la manière dont l'école organise administrativement ses relations avec son public, y compris en dehors du cadre des cours.

Les deux premiers aspects participent nécessairement de la définition d'une école bilingue du point de vue du droit constitutionnel.

Répondrait, en effet, à cette définition tout établissement d'enseignement au sein duquel la grille horaire des élèves se composerait de cours et d'activités pédagogiques donnés en français et en néerlandais, dans une proportion qui tend vers la parité. Cette parité quant à la langue de l'enseignement concernerait également l'enseignement des deux langues précitées : les élèves auraient un cours de français et un cours de néerlandais à concurrence d'un nombre équivalent de périodes.

Cette modalité va au-delà non seulement du simple enseignement d'une seconde langue auquel il est aujourd'hui consacré un nombre restreint de périodes hebdomadaires (entre deux et cinq), mais aussi de l'immersion linguistique dans ses modalités actuelles où, en plus des cours « de langue », des matières sont enseignées dans une autre langue en vue de l'apprentissage de cette langue, même si la part de l'immersion dans la grille horaire peut être plus ou moins importante, selon les étapes du cursus de l'élève et les choix de l'établissement (voy. *infra* n° 48). En effet, l'immersion s'adresse à des élèves qui ne sont pas locuteurs de la langue d'immersion. C'est là le critère décisif qui a amené le Conseil d'État à admettre que la Communauté française règle l'apprentissage par immersion au nom de sa compétence en matière d'enseignement s'exerçant sur le territoire de la région de langue française et sur celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et non au nom de sa compétence en matière d'emploi des langues s'exerçant uniquement sur le territoire de la région de langue française⁷.

Dans une école bilingue, en revanche, il n'y aurait pas de langue qui prédomine ni de distinction entre une langue qui correspondrait à la langue maternelle ou usuelle des élèves et une seconde langue dont il s'agirait d'assurer l'acquisition. Cet enseignement s'adresserait indistinctement aux élèves francophones, néerlandophones, bilingues ou allophones. Il s'ensuit qu'il est incompatible avec ce critère que soient imposées à ces élèves ou à leurs parents, des conditions de connaissance ou de maîtrise préalable des langues de l'enseignement.

Cette définition de l'école bilingue se centre sur la dimension pédagogique, laquelle est déterminante pour statuer sur le caractère unilingue francophone, unilingue néerlandophone ou bilingue d'une école au regard de l'article 127 de la Constitution. Plusieurs scénarios sont envisageables pour mettre en place une école bilingue ainsi définie (Titre II). Il faudra toutefois

⁷ Voy. L. DETROUX, « L'enseignement et l'emploi des langues », X. DELGRANGE, L. DETROUX et M. EL BERHOUMI (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 734 : « Il ne s'agit donc pas d'un enseignement donné dans une langue à destination des élèves dont cette langue est la langue maternelle ou, à tout le moins, la langue qu'ils connaissent (auquel cas il s'agirait bien de la langue de l'enseignement), mais d'un enseignement donné dans une langue avec pour objectif spécifique de faire apprendre cette langue à des élèves dont ce n'est pas la langue maternelle ou usuelle. La langue dans laquelle les cours sont donnés fait donc partie de la matière enseignée, et relève pour cette raison de l'apprentissage de la seconde langue. Si on admet que l'apprentissage de la seconde langue relève de la compétence de l'enseignement et non de la compétence en matière d'emploi des langues, alors il faut admettre que la langue dans laquelle l'apprentissage se fait en immersion relève également de la compétence en matière d'enseignement ». Ce raisonnement a été appliqué par la suite à l'enseignement en immersion de la Communauté flamande.

vérifier si, en l'état, la législation fédérale relative à l'emploi des langues dans l'enseignement à Bruxelles n'y fait pas obstacle (Titre III, section 1^{ère}).

- 12. On peut se demander si la définition de l'école bilingue ne devrait pas aussi intégrer le troisième aspect, soit la dimension organisationnelle précitée, surtout si celle-ci devait être considérée comme indissociablement liée au projet pédagogique de l'école.

En d'autres termes, le caractère bilingue de cette école ne devrait-il pas également se refléter de manière adaptée dans le régime linguistique applicable à ses organes de gestion et de participation, ainsi que dans la communication entre la direction et les membres du personnel de l'école, ou entre l'équipe pédagogique d'une part, et les parents et élèves, d'autre part ?

Sans mise en place d'un régime d'emploi des langues adapté aux écoles qui seraient bilingues sous le seul angle pédagogique, quel serait d'ailleurs celui que celles-ci devraient, en l'état, respecter ?

Ces questions relatives à la dimension organisationnelle d'une école bilingue seront examinées ultérieurement (Titre III, section 2).

- 13. Si l'accent est mis exclusivement sur la dimension pédagogique d'un enseignement bilingue qui serait organisé en région bruxelloise, la voie disponible pour faire aboutir un tel projet consiste à faire en sorte que la compétence aujourd'hui dévolue à l'autorité fédérale en matière d'enseignement bilingue (voy. *infra* n° 14) soit, premièrement, exercée effectivement et, deuxièmement, exploitée par les pouvoirs organisateurs d'enseignement.

Il est un fait que si le pouvoir régulateur compétent se saisissait de sa compétence pour créer un cadre juridique *ad hoc*, la galaxie des pouvoirs organisateurs disponibles se mobiliserait plus volontiers. Il n'est toutefois pas exclu d'envisager que des pouvoirs organisateurs ouvrent une école bilingue en dépit des lacunes du cadre juridique existant. C'est aux différentes pistes en lien avec un tel projet que le titre II ci-dessous sera consacré.

S'il ne devait pas y avoir de volonté de créer de véritables écoles bilingues, l'alternative disponible consisterait à privilégier l'exercice le plus poussé possible de la compétence dont disposent les communautés à l'égard des établissements unilingues à Bruxelles, afin qu'y soit accru l'enseignement de l'autre langue nationale. Nous verrons en effet que, vraisemblablement compte tenu de la passivité de l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences en matière d'enseignement et en matière d'emploi des langues dans l'enseignement à Bruxelles, la Cour constitutionnelle et la section de législation du Conseil d'État ont interprété strictement les contours de la matière de l'emploi des langues dans l'enseignement, ceci en faveur des Communautés, afin que celles-ci puissent développer la formule de l'enseignement en immersion également à Bruxelles. Cette possibilité, combinée à d'autres mesures relevant de la compétence des communautés en matière d'enseignement, fera l'objet de quelques rappels dans la deuxième partie de la présente étude.

TITRE II – QUELLE(S) AUTORITÉ(S) POUR RÉGLER ET ORGANISER L'ÉCOLE BILINGUE ?

- 14. L'article 127 de la Constitution attribue la matière de l'enseignement aux communautés flamande et française à l'égard des institutions sises à Bruxelles qui, par leurs activités, se rattachent exclusivement à l'une ou l'autre.

En raison de ce système de rattachement, une école bilingue (ou multilingue, d'ailleurs) ne relèverait ni de la compétence de la Communauté française, ni de celle de la Communauté flamande, puisqu'il serait impossible de considérer qu'elle relève exclusivement de l'une ou l'autre. Une telle école entrerait dans la sphère de compétence de l'autorité fédérale. En l'absence de mise en œuvre de l'article 35 de la Constitution, l'autorité fédérale dispose, en effet, des compétences résiduelles, c'est-à-dire celles que la Constitution ou la loi spéciale n'attribuent à aucune autorité. Tel est le cas des matières biéducatives, contrairement aux matières bipersonnalisables visées à l'article 135 de la Constitution qui relèvent de la Commission communautaire commune (Cocom), ou à celles des matières biculturelles qui ont été attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 135bis de la Constitution.

Dans ce contexte, six scénarios seront présentés selon une structure qui évoque chaque fois les avantages du scénario, la voie juridique à suivre pour le réaliser et les obstacles qu'il peut rencontrer.

Le premier d'entre eux concerne essentiellement la question de l'exercice de la compétence de régulateur (compétence d'adopter des dispositions légales et réglementaires), non exercée par l'autorité fédérale depuis le transfert de la compétence en matière d'enseignement aux communautés.

Les autres scénarios sont relatifs au rôle de pouvoir organisateur (responsabilité de l'école, définition du projet pédagogique, employeur, gestion des infrastructures, etc.). Idéalement, comme on l'a déjà signalé, les pouvoirs organisateurs organiseraient plus volontiers un enseignement bilingue si le pouvoir régulateur compétent – qu'il s'agisse de l'autorité fédérale ou des autorités proposées dans le scénario 1 – fixait au préalable un cadre juridique adapté à cette fin. À défaut, on ne se trouve cependant pas dans une situation d'absence totale de cadre juridique, ce dont nous chercherons à rendre compte⁸.

Avant d'examiner ces scénarios, deux remarques liminaires s'imposent.

1° Le pouvoir adjudicateur souhaite que l'étude limite son spectre aux scénarios dans lesquels l'enseignement suivi par l'élève débouche sur un diplôme reconnu. En raison de cette option, un scénario a été écarté, celui d'une école bilingue privée, c'est-à-dire d'une école qui n'est ni organisée, ni subventionnée, ni reconnue par les pouvoirs publics⁹. Vu le caractère limité des conditions de subventionnement prescrites par la législation qui serait applicable aux écoles bilingues, le scénario des écoles privées présente de toute manière un intérêt somme toute relatif.

⁸ Voy. l'annexe au présent rapport.

⁹ Ce qui répond à l'appellation malheureuse d'« enseignement à domicile » dans les droits de l'enseignement francophone et flamand.

2° Lors de la communication du procès-verbal de la réunion du comité d'accompagnement du 13 février 2019, le pouvoir adjudicateur a demandé que soit étudiée « la piste d'un accord de coopération entre la FWB, la VG et la RBC qui aurait pour objet de confier à la RBC le soin de développer un enseignement bilingue ». Cette piste ne figure pas dans les scénarios ci-après développés dès lors qu'elle n'est pas constitutionnelle. L'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pose le principe selon lequel l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. Un accord de coopération doit porter sur une ou plusieurs matières relevant des compétences respectives des parties. Puisque l'enseignement bilingue ne relève pas de la compétence des communautés, ces dernières ne pourraient pas décider de confier à la Région bruxelloise le soin de fixer le cadre normatif d'un tel enseignement, ni même la compétence de l'organiser. Il ne serait pas non plus possible de prévoir qu'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale (associant ou non les communautés) prévienne l'attribution à cette dernière de la compétence relative à l'enseignement bilingue. Le Conseil d'État a posé une limite à l'autonomie de la volonté des parties aux accords de coopération en précisant, sur la base d'une interprétation stricte des termes « exercice conjoint de compétences propres », que « les accords de coopération (ne) peuvent impliquer un échange, un abandon ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées par la Constitution ou en vertu de celle-ci »¹⁰. Il s'en déduit que l'autorité fédérale ne pourrait se débarrasser d'une compétence qui lui revient en vertu de la Constitution elle-même en concluant un tel accord.

Parmi les scénarios étudiés, on verra que certains se prêtent éventuellement à la conclusion d'un accord de coopération associant les autorités compétentes. La coopération entre communautés, éventuellement avec l'implication de la Région de Bruxelles-Capitale en raison de ses compétences en matière de financement des commissions communautaires, est aussi une possibilité qui fera l'objet d'un rappel dans la deuxième partie de l'étude¹¹.

SCÉNARIO 1 – CHANGER LE CADRE INSTITUTIONNEL POUR ATTRIBUER À LA RÉGION OU À LA COCOM LA COMPÉTENCE BIÉDUCATIVE

- 15. *Pourquoi ?* Depuis la communautarisation de l'enseignement (1970 pour une première vague limitée, 1988 pour le transfert quasi total), l'autorité fédérale s'est rarement intéressée aux matières éducatives, y compris pour les quelques dimensions à l'égard desquelles elle est demeurée compétente. Ainsi, l'autorité fédérale n'est jamais intervenue pour préciser la notion d'avantages sociaux¹², alors même qu'à Bruxelles, le Conseil d'État a rappelé que la question relevait de sa compétence¹³.

¹⁰ Voy., pour ce qui concerne la section de législation du Conseil d'État. *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n°516/1, p. 52. La Cour constitutionnelle se prononce dans le même sens. Voy. par exemple C.C., arrêt n°171/2015 du 3 décembre 2015 : « B. 12. La conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour conséquence que l'État, une communauté ou une région abandonne une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence. »

¹¹ Partie II, piste 3.

¹² Les avantages sociaux correspondent à des interventions financières ou matérielles que les communes et les provinces sont tenues d'accorder aux écoles libres situées sur leur territoire si elles procèdent à pareilles interventions pour les écoles qu'elles organisent. Consacrant cette notion, l'article 33 de la loi du Pacte scolaire n'a pas établi une liste des interventions devant être considérées comme avantages sociaux. C'est pourtant la

De façon plus dramatique, l'autorité fédérale est en défaut d'intervenir pour contrôler le respect de l'obligation scolaire des mineurs domiciliés sur le territoire bruxellois. N'étant pas des institutions au sens de l'article 127 de la Constitution, ces élèves échappent pourtant à la législation communautaire visant à assurer l'effectivité du droit à l'instruction que garantit l'obligation scolaire¹⁴. En outre, l'autorité fédérale n'a pas pris d'initiative pour définir, à Bruxelles, un cadre juridique pour l'enseignement donné dans d'autres langues que le français et le néerlandais. C'est ainsi qu'y fleurissent des institutions privées d'enseignement supérieur portant des noms notamment à consonance anglo-saxonne, institutions qui ne peuvent être contrôlées ni par la Communauté flamande ni par la Communauté française¹⁵. Enfin, l'autorité fédérale ne réglemente, ni n'organise, ni ne subventionne un enseignement bilingue en région bruxelloise, alors qu'il s'agit là d'un réseau qui, virtuellement, existe en vertu de la Constitution elle-même.

Dans cette optique, la question des écoles bilingues pourrait s'inscrire dans une démarche plus large qui, une fois actée l'inertie du fédéral dans les matières biéducatives relevant de sa compétence résiduaire, impliquerait le transfert de celles-ci à la Région de Bruxelles-Capitale ou à la Commission communautaire commune, sans toucher aux compétences de la Communauté flamande et de la Communauté française à Bruxelles. En complément, il pourrait aussi être opportun de régionaliser ou de cocomiser l'emploi des langues dans l'enseignement qui, à Bruxelles, ne relèverait pas des Communautés, ceci afin de permettre l'élaboration d'un régime d'emploi des langues adapté notamment aux écoles bilingues par le même législateur que celui serait habilité à régler cet enseignement bilingue d'un point de vue « pédagogique » (Cf. *infra* Titre III, Section 2).

Dans le cadre de la même réflexion, il pourrait également être envisagé d'attribuer à la Région bruxelloise ou à la Commission communautaire commune une compétence d'appui pour financer les infrastructures scolaires de l'enseignement unicomunautaire en vue de développer une offre suffisante pour rencontrer les besoins liés à la démographie bruxelloise. L'on retrouve d'ores et déjà des compétences de cette nature pour d'autres matières dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Ainsi, l'article 6sexies permet aux communautés de financer des infrastructures touristiques à Bruxelles. Cette compétence n'empiète aucunement sur la capacité de la Région à mener la politique touristique qu'elle souhaite. Elle demeure seule compétente pour légiférer dans ce domaine sur son territoire. Cette compétence permet simplement aux communautés d'apporter leur concours financier aux infrastructures de cette politique. Depuis la sixième réforme de l'État, la Région bruxelloise est pour sa part autorisée à financer et subsidier des infrastructures sportives communales, ceci pour compléter, sans le heurter, l'exercice de la compétence attribuée aux communautés dans le domaine de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air¹⁶. Jusqu'à cette réforme institutionnelle, qui a consacré cette nouvelle compétence régionale complémentaire à celle des communautés, la politique en matière de formations et d'infrastructures sportives relevait

seule disposition applicable aux communes bruxelloises, les législations des communautés française et flamande ne pouvant leur être opposées. Voy. M. EL BERHOUMI et L. VANCRAVEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, coll. R.P.D.B., Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 283 et suiv.

¹³ Avis n° 30.958/2 donné le 19 février 2001.

¹⁴ C.C., arrêt n° 107/2009 du 9 juillet 2009, B. 9.2.

¹⁵ Avis du Conseil d'État n° 62.324/2/VR donné le 2 mai 2018 sur une proposition de décret de la Communauté française 'relatif aux obligations des établissements privés d'enseignement non reconnus par la Communauté française dispensant des formations de niveau supérieur', spéc. p. 10.

¹⁶ Voy. l'article 135bis de la Constitution et l'article 4bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, inséré par l'article 51 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat.

de la compétence exclusive de ces dernières. Selon la Cour constitutionnelle, la Région ne pouvait participer qu'indirectement à ces politiques, en transférant des financements aux commissions communautaires dans les conditions prévues par l'article 83bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises¹⁷.

- 16. *Comment ?* S'agissant d'attribuer les matières biéducatives à la Région ou à la Cocom, la voie de la révision constitutionnelle est incontournable. Celle-ci doit suivre la procédure prescrite par l'article 195 de la Constitution, étalée sur deux législatures. Au terme de la première législature, une déclaration de révision reprenant la disposition à réviser doit être adoptée par chaque branche du pouvoir législatif fédéral, à savoir le Roi, ainsi que, à la majorité des suffrages exprimés, la Chambre des représentants et le Sénat. Au cours de la législature suivante, la disposition ouverte à révision peut être modifiée à la majorité des deux tiers de chaque Chambre fédérale.

La disposition qui accueillerait le plus logiquement l'attribution des compétences biéducatives à la Région de Bruxelles-Capitale serait l'article 135bis inséré dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Cette disposition pourrait encore être déclarée révisable sous la législature actuelle¹⁸. Elle pourrait ensuite être révisée soit en supprimant les termes « alinéa 1^{er}, 1^o, et, pour ce qui concerne ces matières, le 3^o » pour que cette disposition puisse s'appliquer à l'ensemble des matières visées à l'article 127, § 1^{er}, et non uniquement les matières culturelles, soit, si l'on veut faire l'économie d'un passage par la loi spéciale puisque la compétence en matière d'enseignement ne figure pas dans cette source, en ajoutant un alinéa libellé ainsi « La Région de Bruxelles-Capitale exerce, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, et, pour ce qui concerne ces matières, le 3^o ».

Si la Cocom plutôt que la Région devait hériter des compétences biéducatives, la disposition à réviser serait l'article 135 de la Constitution. Il suffirait d'adjoindre, au sein de cette disposition, à la référence à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, une référence à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Entre la Région et la Cocom, il n'y a pas de choix qui apparaît d'emblée plus cohérent sur le plan constitutionnel. Les deux collectivités exercent, en effet, des compétences bicommunautaires. La première a reçu des matières biculturelles, la seconde les matières bipersonnalisables. On ne peut donc pas affirmer que l'une ou l'autre serait la destinataire naturelle des compétences bicommunautaires en matière d'enseignement. Il y a donc un choix politique à opérer entre la Cocom, dont le mode de fonctionnement offre des garanties supplémentaires aux néerlandophones de Bruxelles, et la Région qui a une certaine expérience des politiques éducatives.

- 17. *Obstacles ?* Politiquement, tant du côté flamand que du côté francophone, il existe des réticences à confier des compétences communautaires aux institutions bruxelloises. Ce

¹⁷ C.C., arrêt n° 113/2014 du 17 juillet 2014, B.12.1 et B.14.4. La Cour constitutionnelle y a annulé des dispositions de l'ordonnance du 21 décembre 2012 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2013, en raison de l'incompétence de la Région pour financer les infrastructures sportives communales, mais elle a maintenu définitivement les effets des dispositions annulées, notamment compte tenu de l'article 4bis, 1^o, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

¹⁸ *Voy. doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3666-1, p. 7 et 8. Pour rappel, en vertu de l'article 195 de la Constitution, le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. Dans ce cas, conformément à l'article 46 de la Constitution, les électeurs doivent être convoqués dans les quarante jours de la dissolution.

transfert pourrait être interprété comme pavant le chemin vers une régionalisation de l'enseignement. Juridiquement, l'attribution des matières biéducatives à la Région (ou à la Cocom) l'amènerait à devoir produire un important travail législatif. Si ce cadre peut être limité s'agissant du contrôle de l'obligation scolaire, des établissements privés d'enseignement supérieur ou des avantages sociaux, il doit être bien plus étoffé dès lors qu'il s'agirait de définir le régime juridique d'un réseau d'écoles bilingues. Certes, la Région (ou la Cocom) hériterait du cadre législatif et réglementaire fédéral cliché au moment de la communautarisation (voy. *infra* n°21 et annexe), mais de multiples ordonnances devraient être adoptées pour établir ou moderniser les objectifs pédagogiques assignés à ces écoles, le statut de leur personnel, les conditions de leur financement, les droits et devoirs de leurs élèves, etc.

Sur le plan du financement, à cadre inchangé, la Région ou la Cocom ne serait pas bénéficiaire des moyens fédéraux destinés à financer l'enseignement, quand bien même ses écoles bilingues accueilleraient des élèves qui, sinon, auraient été scolarisés dans une école relevant de la Communauté française ou de la Communauté flamande. En effet, la clef « élèves » qui sert à répartir une partie des moyens attribués aux communautés¹⁹ tient uniquement compte des élèves en âge d'obligation scolaire inscrits « dans un établissement d'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ou flamande, selon le cas »²⁰. On peut toutefois se demander si cette disposition ne devrait pas être revue en cas de régionalisation/cocomisation sous peine de l'exposer à la censure de la Cour constitutionnelle qui pourrait y voir une violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où elle aboutirait à priver de financement fédéral une entité exerçant une compétence qui lui serait confiée par la Constitution et pour laquelle les autres entités (les communautés) recevraient pour leur part un financement fédéral.

- 18. *Remarque.* Ce premier scénario est essentiellement relatif à la question de l'autorité compétente pour régler l'enseignement bilingue à Bruxelles et tient compte de l'inertie du fédéral en la matière. On ne perdra toutefois pas de vue le fait que l'État est compétent non seulement pour légiférer en matière d'enseignement bilingue, mais également pour en organiser un. En cas de régionalisation ou de cocomisation, la compétence transférée comporterait ces deux aspects. Il serait toujours possible d'imaginer que la compétence de pouvoir organisateur soit déléguée à un organisme autonome, à l'instar de ce que prévoit expressément l'article 24, § 2, de la Constitution pour l'enseignement des Communautés²¹.

SCÉNARIO 2 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

- 19. *Pourquoi ?* En l'absence de perspective de réforme de l'État à court terme, l'idée de réviser la Constitution pour attribuer les matières biéducatives à la Région ou à la Cocom renvoie à un horizon indéterminé le projet d'école bilingue. Sur le fond, il peut au demeurant être opportun d'éviter qu'un quatrième pouvoir régulateur entre dans la scène des politiques éducatives, et

¹⁹ Voy. article 40quinquies de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

²⁰ Article 2, alinéa 2, de la loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

²¹ Voy. la délégation à l'organisme autonome GO par la Communauté flamande, et la création récente de Wallonie-Bruxelles Enseignement en Communauté française. En cas de régionalisation ou de cocomisation, le constituant s'exprimera idéalement aussi sur la question de savoir si les règles de majorité prévues à l'article 24, § 2, de la Constitution pour les Communautés seraient également d'application ici.

que la Belgique compte un quatrième ministre de l'Enseignement. En effet, si tant avec le maintien de la compétence biéducative à l'échelon fédéral qu'avec son transfert au niveau bruxellois, il y a une quatrième collectivité compétente en matière d'enseignement (en plus des trois communautés), il y a fort à parier que, dans le scénario d'un transfert, les institutions bruxelloises se saisiront effectivement de cette compétence et légiféreront.

Une autre voie peut consister à tirer au maximum profit des compétences actuelles – sans méconnaître donc les règles répartitrices de compétences – pour organiser de telles écoles. Dans le premier des scénarios à cadre constitutionnel inchangé, la fonction de pouvoir organisateur de ces écoles serait assurée par la Cocom.

- 20. *Comment ?* Même sans bénéficier de l'hypothétique transfert de compétence complet décrit au scénario 1, la Cocom dispose déjà, en l'état, de compétences de pouvoir organisateur qui pourraient être mises en œuvre.

L'article 64, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, lui-même fondé sur l'article 166, § 3, de la Constitution, attribue aux commissions communautaires française et flamande les compétences de pouvoirs organisateurs dans les matières communautaires. Ces compétences comprennent la mission « de créer les institutions nécessaires, de les gérer, et d'accorder des subsides dans les conditions fixées notamment par la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique ». L'article 64, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose que « l'assemblée réunie et le collège réuni exercent les compétences visées au § 1^{er}, lorsqu'il s'agit d'objets d'intérêt commun ». Sur la base de cette disposition, la Cocom pourrait exercer le rôle de pouvoir organisateur d'écoles bilingues.

En tant que pouvoir organisateur, la Cocom aurait la responsabilité de trouver comment assurer le financement de ces écoles. À cadre institutionnel inchangé, les élèves des écoles bilingues ne permettraient pas à la Cocom de bénéficier d'une partie du financement alloué aux communautés, en raison des modalités de calcul de la clef « élèves ». Cependant, cette exclusion ne serait pas illogique étant donné que l'autorité subsidiaire demeurerait le fédéral (cfr. *infra*). Tout juste peut-on souligner que les moyens à répartir entre les communautés seraient les mêmes alors qu'elles auraient (marginale)ment dans un premier temps) moins d'élèves à scolariser. Par ailleurs, quand bien même elle le souhaiterait, la Cocom ne pourrait pas faire contribuer financièrement ces élèves, en raison du principe de gratuité consacré à l'article 24, § 3, alinéa 1^{er}, de la Constitution, à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 et à l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Il est à noter que le principe de gratuité qu'il conviendrait d'appliquer ne se limite pas à interdire la perception d'un minerval, direct ou indirect. Si l'on applique la législation scolaire en vigueur au moment de la communautarisation de l'enseignement, la gratuité couvre également les manuels et fournitures scolaires, tant dans l'enseignement primaire que dans l'enseignement secondaire²².

Deux sources de financement pourraient toutefois être sollicitées.

D'une part, cette nouvelle mission de la Cocom pourrait être soutenue par une augmentation de la dotation de la Région de Bruxelles-Capitale visée à l'article 83^{ter}, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, disposition fondée sur l'article 178 de la Constitution. Dans ce cadre, la Région pourrait décider qu'un financement complémentaire

²² Voy. X. DELGRANGE, « La gratuité de l'enseignement obligatoire au regard du droit international des droits de l'homme », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2016, p. 7 à 25.

accordé à la Cocom serait obligatoirement affecté à l'organisation d'écoles bilingues²³. Cette piste ferait reposer sur la Région, et donc sur les dotations qu'elle reçoit et le pouvoir fiscal qu'elle exerce, une partie du poids financier de cet enseignement. D'autre part, la Cocom pourrait également se tourner vers l'autorité fédérale. En tant que pouvoir régulateur de l'enseignement bilingue à Bruxelles au titre de sa compétence résiduaire, cette dernière serait débitrice d'une obligation de subventionner cet enseignement, au même titre que les communautés doivent financer l'enseignement unilingue organisé par les collectivités décentralisées (provinces et communes). Rappelons à cet égard que la révision de l'article 24 de la Constitution en 1988 visait à inscrire les principes de base du Pacte scolaire de 1958 dans la Constitution²⁴. Or, ce Pacte a consacré un véritable droit aux subventions qu'il n'a pas réservé à l'enseignement libre. Il y aurait donc lieu de considérer que le respect des conditions établies par la loi du Pacte scolaire au moment de la communautarisation de l'enseignement²⁵ ouvrirait un droit aux subventions. Celles-ci seraient de deux ordres : les subventions-traitements par lesquelles l'État paierait directement et mensuellement le salaire des membres du personnel, et les subventions de fonctionnement annuelles et forfaitaires notamment destinées à couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement (chauffage, entretien des locaux, éclairage, etc.).

- 21. *Obstacles ?* Un premier obstacle réside dans la capacité des Services de la Cocom à assumer dans l'immédiat cette nouvelle fonction alors que la sixième réforme de l'État a déjà confié à la Cocom d'importantes attributions supplémentaires. Plus fondamentalement, ce scénario génère un risque d'insécurité juridique pesant sur l'enseignement organisé par la Cocom, en ce qu'il faudrait lui appliquer la législation fédérale clichée à la date de la communautarisation de l'enseignement, législation que ne contient à ce jour aucun outil de législation consolidée (cfr. annexe). À cet égard, il faudrait évaluer si des organes nécessaires à l'application de cette législation ne devraient pas être réactivés. En outre, l'autorité fédérale ne dispose plus d'une administration et d'une inspection pouvant assurer la mise en œuvre et le respect de cette législation. Pour combler ces lacunes, une piste pourrait être d'exploiter au maximum les potentialités qu'offre l'autonomie d'un pouvoir organisateur en matière d'enseignement. Ainsi, s'il n'existe pas de statut, il est néanmoins possible d'engager des enseignants en définissant par la voie contractuelle leurs droits et obligations. Ainsi, s'il n'existe pas de référentiels définis par le fédéral, la Cocom pourrait faire usage de son autonomie pédagogique, voire s'engager dans un partenariat avec les communautés pour s'assurer d'une compatibilité minimale entre le contenu de l'enseignement dispensé dans les écoles bilingues et les référentiels définis par les communautés. Cette cohérence est d'autant plus nécessaire que les élèves qui poursuivent leurs études au-delà de l'enseignement secondaire devront fréquenter soit l'enseignement francophone, soit l'enseignement flamand. Cette cohérence se justifie aussi par la reconnaissance automatique dont les diplômes délivrés dans cet enseignement organisé par la Cocom bénéficieraient de la part des autres communautés. Cette cohérence se justifie enfin par

²³ Voy. L. DETROUX, « L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale », *Administration publique*, 2014/4, p. 611 à 613. L'auteur de cet article commente l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°13/2014 du 17 juillet 2014, le troisième d'une série d'arrêts au terme desquels la Cour a annulé des articles budgétaires de la Région de Bruxelles-Capitale pour violation des règles répartitives de compétences. Il y explique notamment comment il se déduit de ces arrêts que si la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour les matières communautaires, elle peut toutefois effectuer des dépenses dans ces matières à la condition que celles-ci soient réalisées au moyen d'un transfert financier aux commissions communautaires. Il précise que, toujours selon la Cour, le financement en question n'est pas nécessairement un financement général. Il peut également s'agir d'un financement spécifique destiné à des compétences déterminées des commissions communautaires, qui devra être affecté aux fins déterminées par la Région.

²⁴ Voy. M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 139 à 145.

²⁵ Voy. l'annexe au présent rapport.

la nécessité de garantir la mobilité des enseignants, et donc la portabilité de leurs droits. Idéalement, ce partenariat prendrait la forme d'un accord de coopération qui associerait les autorités compétentes pour légiférer en la matière, à savoir l'autorité fédérale, la Communauté française et la Communauté flamande. Néanmoins, compte tenu de l'inertie de la première dans ce domaine, il est difficilement concevable qu'un tel accord de coopération soit conclu à brève échéance.

Enfin, on soulignera que plus l'offre d'enseignement bilingue est étoffée, plus il est difficile d'identifier, dans la législation fédérale en vigueur, le cadre juridique applicable. En effet, l'enseignement ordinaire et l'enseignement spécialisé relèvent de législations fédérales distinctes, de même qu'au niveau secondaire, si l'on repart de la législation applicable en 1988, l'enseignement qualifiant est régi par d'autres dispositions que l'enseignement général. On ne saurait dès lors que recommander que, dans un premier temps, si le projet d'école bilingue se mettait en place, il se limite à des écoles de l'enseignement ordinaire proposant une filière unique de transition à ses élèves. Cette voie paraît d'autant plus recommandable que les législations des communautés divergent de plus en plus sur l'organisation du parcours des élèves de l'enseignement secondaire²⁶.

SCÉNARIO 3 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALES

- 22. *Pourquoi ?* Les communes ont une solide expérience de pouvoir organisateur d'enseignement. Elles disposent ainsi d'administrations qui ont l'expertise nécessaire pour organiser des écoles bilingues. Elles ont aussi potentiellement davantage d'infrastructures pour accueillir de telles écoles que la Cocom.

Pour répartir les charges, des communes pourraient aussi décider de s'associer aux fins d'organiser une ou plusieurs écoles bilingues. Il existe d'ores et déjà des intercommunales d'enseignement (unilingue).

- 23. *Comment ?* Au nom de l'autonomie locale, les communes peuvent organiser des écoles²⁷. S'agissant de la législation que les communes devraient respecter, il s'agirait de la

²⁶ Du côté flamand, dans le cadre de la modernisation de l'enseignement secondaire qui entre en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2019, l'enseignement secondaire se subdivise en trois degrés de deux ans (ou, dans certains cas, trois ans pour le troisième degré). À partir du deuxième degré, les élèves sont orientés dans l'un des quatre formes d'enseignement, général, technique, artistique et professionnel (voy. articles 133/1 et suiv. du Code de l'enseignement secondaire coordonné le 17 décembre 2010). Du côté francophone, dans le cadre de la mise en place du tronc commun qui devrait progressivement entrer en vigueur à partir du 1^{er} septembre 2020 pour autant que le décret qui le met en place soit adopté avant la fin de la législature, l'enseignement secondaire sera structuré en un degré inférieur et un degré supérieur. Le degré inférieur couvrira les trois premières années de l'enseignement secondaire et sera commun à l'ensemble des élèves. Le degré supérieur, qui englobera les autres années de l'enseignement secondaire, sera organisé en une section de transition et une section de qualification dans laquelle les filières techniques et professionnelles seront fusionnées (voy. articles 121-4 à 121-6 du projet de décret 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).

²⁷ En effet, en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution et 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communes sont compétentes pour régler ce qui touche à l'intérêt communal. En vertu de l'intérêt communal, les pouvoirs locaux exercent leur pouvoir de manière très large et peuvent prendre des initiatives dans de nombreuses matières. L'enseignement en fait partie.

règlementation fédérale, pour les mêmes raisons et selon les mêmes modalités que dans le scénario 2 d'écoles organisées par la Cocom.

Sur le plan du financement, les considérations relatives à l'école bilingue organisée par la Cocom s'appliquent également à l'école bilingue organisée par une commune ou une intercommunale (non-bénéficiaire des moyens répartis selon la clef « élèves » et droit au subventionnement à charge de l'autorité fédérale), sauf en ce qui concerne la possibilité pour la Région bruxelloise de transférer des moyens financiers. Le fédéralisme belge repose sur un principe de verticalité selon lequel seule l'autorité compétente pour régler une matière peut la financer. Or, en vertu de l'article 127 de la Constitution, l'enseignement est une compétence exclusive des communautés (et de l'autorité fédérale pour les écoles bilingues bruxelloises). La Région de Bruxelles-Capitale ne peut donc subventionner des écoles, y compris l'infrastructure de celles-ci²⁸. Des différents arrêts par lesquels la Cour constitutionnelle a annulé des dispositions budgétaires de la Région visant à financer, par l'intermédiaire des communes, des infrastructures dans des matières communautaires, en ce compris l'enseignement²⁹, il se déduit, en outre, que les communes ne pourraient compter sur un soutien de la Région via des subventions facultatives relevant de la compétence de financement de tâches communales spécifiques visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 10^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Région pourrait-elle appuyer financièrement ces initiatives d'écoles bilingues communales via une augmentation du financement général des communes, compétence visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ? Cette voie est délicate. En accordant le financement fondé sur cette compétence, la Région ne peut établir des critères directement liés à une mission ou à une tâche spécifique. Formellement, la Région n'aurait dès lors aucune garantie que les communes consacraient ces moyens au financement d'écoles bilingues. Par ailleurs, la dotation générale aux communes est répartie selon une série de critères, dont la population scolaire³⁰. À critères inchangés, en prenant l'hypothèse que, dans un premier temps du moins, les dix-neuf communes ne s'engageraient pas dans le projet d'école bilingue, une augmentation de cette dotation ne permettrait pas de financer de manière ciblée les communes organisant effectivement un enseignement bilingue. Il faudrait, dès lors, préalablement modifier ces critères pour inclure la variable « écoles bilingues communales ». Soucieuse d'appliquer strictement à Bruxelles la séparation entre matières communautaires et régionales, la Cour constitutionnelle pourrait voir d'un mauvais œil cette variable, bien qu'elle existe d'ores et déjà dans la législation répartissant la dotation générale aux communes un indicateur tenant compte du nombre de places dans les crèches communales.

Ces considérations relatives à la Région de Bruxelles-Capitale ne concernent cependant pas la Cocom au financement de laquelle la Région peut contribuer (cfr. *supra* n° 20). À son tour, la Cocom pourrait apporter son soutien financier aux communes par le biais de la compétence que lui reconnaît la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises d'accorder des subsides en

²⁸ Voy. récemment l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 64.998/4 donné le 14 février 2019 sur un avant-projet d'ordonnance relative au Contrat École.

²⁹ C.C., arrêt n° 184/2011 du 8 décembre 2011 ; arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012 ; arrêt n° 13/2014 du 29 janvier 2014 ; arrêt n° 113/2014 du 17 juillet 2014. Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois, Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Larcier, 2015, 76 à 83.

³⁰ Voy. l'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017.

matière d'enseignement, dans les conditions fixées notamment par la loi du Pacte scolaire (article 64, § 1^{er}, alinéa 2, 2°).

- 24. *Obstacles ?* L'obstacle évoqué pour la Cocom relatif aux lacunes du cadre législatif fédéral concerne tout autant un enseignement bilingue communal. Il faut y ajouter l'obstacle de nature financière que nous venons d'évoquer.

SCÉNARIO 4 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA L'AGGLOMÉRATION BRUXELLOISE

- 25. *Pourquoi ?* Ce quatrième scénario fait des institutions de la Région (et non celles de la Cocom comme pour le scénario 2 ou des communes pour le scénario 3) le pouvoir organisateur des écoles bilingues. Il présenterait donc l'avantage d'éviter les détours organisationnels et financiers. Pour ce faire, il s'agirait de passer par l'agglomération dont, en vertu de l'article 166 de la Constitution, les compétences sont exercées par les organes de la Région.
- 26. *Comment ?* La loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes ne prévoit pas expressément la compétence pour ces institutions d'organiser un enseignement, qu'il soit ou non bilingue. On relèvera, cependant, qu'en vertu de l'article 4, § 4, de cette loi, une agglomération peut exercer « les attributions que le conseil d'agglomération ou de fédération accepte d'exercer à la demande d'une ou plusieurs communes de son territoire ». Or, dans la mesure où il n'est pas contestable que les communes sont pour leur part compétentes, au titre de l'autonomie locale, pour organiser des écoles, il serait possible que l'une ou l'autre d'entre elles demande à l'agglomération d'exercer à sa place les attributions de pouvoir organisateur d'une école, bilingue ou non.

Il est exact que l'agglomération bruxelloise obéit pour sa part à des spécificités, en vertu de l'article 166, § 2, de la Constitution. Cette disposition prévoit en effet que les compétences de cette agglomération sont, « de la manière déterminée par » une loi spéciale, exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale créés en application de l'article 39. En écho à cette disposition, la loi du 26 juillet 1971, précitée, dispose en son article 3, § 2, que ses dispositions ne s'appliquent à l'agglomération bruxelloise que dans la mesure où la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises n'y déroge pas. On relèvera ici simplement que l'article 50 de la loi spéciale précise que « les transferts de compétences visés à l'article 4, §§ 3 et 4, de la loi du 26 juillet 1971, ne peuvent avoir lieu que de l'accord du Parlement ». Pour autant, donc, qu'au moins une commune bruxelloise obtienne l'accord du Parlement bruxellois sur ce point, la Région pourrait exercer la compétence de pouvoir organisateur d'une école bilingue localisée sur le territoire de cette commune. La Région bruxelloise, exerçant les compétences de l'agglomération, devrait alors, comme le rappelle l'article 46, alinéa 1^{er}, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 8 août 1980, se conformer aux décrets et aux règlements de la Communauté compétente si l'école est unilingue, tandis qu'elle devrait respecter le cadre législatif fédéral si l'école est bilingue.

Tout autre est la question de savoir comment il serait possible d'attribuer à l'agglomération bruxelloise la compétence d'intervenir en qualité de pouvoir organisateur d'un enseignement bilingue en dehors du cadre limité de l'article 4, § 4, de la loi du 26 juillet 1971, déjà évoqué, soit dans n'importe quel endroit du territoire régional.

Que ce soit au travers de la liste des compétences transférées de plein droit des communes vers l'agglomération (article 4, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971) ou, suivant une option plus

respectueuse de l'autonomie communale, par le biais d'une adjonction d'un point parmi les attributions que l'agglomération peut régler « avec l'accord ou à la demande de la moitié au moins des communes qui la composent, et pour autant que ces communes représentent les deux tiers de la population », une modification de la loi de 1971 s'imposerait. Puisque la Région de Bruxelles-Capitale règle la compétence des institutions de l'agglomération (article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), elle pourrait ajouter à l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes l'organisation d'écoles bilingues. Il lui serait même loisible dans un second temps de confier cette matière à un organisme d'intérêt public (article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises).

Cette attribution de compétences à l'agglomération serait effectuée sans préjudice de la compétence réservée à ce jour à l'autorité fédérale pour régler l'enseignement bilingue. L'agglomération pourrait à cet égard elle aussi revendiquer un droit aux subsides à charge de l'autorité fédérale.

- 27. *Obstacles ?* Les développements qui précèdent, relatifs à la possibilité de confier à l'agglomération l'exercice des attributions d'un pouvoir organisateur d'enseignement bilingue, pourraient se heurter à de sérieuses critiques de constitutionnalité.

L'article 39 de la Constitution exclut, en effet, que les organes régionaux règlent les matières attribuées aux Communautés. Si cette disposition a été implicitement révisée par l'article 135*bis* en vertu duquel la Région exerce certaines compétences culturelles, le constituant a clairement affirmé que l'article 166, § 2, ne révisait pas implicitement l'article 39³¹. Il convient, du reste, de faire une lecture globale l'article 166 de la Constitution qui règle à la fois l'exercice des compétences de l'agglomération bruxelloise et les attributions que les commissions communautaires exercent au titre de collectivités décentralisées. Bien que le texte de la Constitution ne soit pas parfaitement clair sur cette question, il peut être déduit de l'économie générale de cette disposition que le constituant a entendu limiter les transferts pouvant être opérés vers l'agglomération aux compétences régionales³², les matières communautaires relevant de la compétence des commissions communautaires. Si l'on s'en tient à cette lecture, ni le législateur régional, ni une commune à titre individuel, ne pourraient, sans violer les règles répartitrices de compétences, confier à l'agglomération bruxelloise le soin d'organiser une école, bilingue ou non.

Si cet obstacle majeur était avéré, ce scénario ne pourrait plus s'inscrire dans un cadre institutionnel inchangé. Dans ces conditions, quitte à réviser la Constitution, on privilégierait davantage une régionalisation (ou une cocomisation) telle que suggérée au scénario 1, plutôt que l'attribution de nouvelles compétences à une institution bruxelloise peut-être moins lisible.

SCÉNARIO 5 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, SOUTENIR DES ÉCOLES BILINGUES LIBRES

- 28. *Pourquoi ?* Lorsqu'un pouvoir organisateur est une personne morale de droit privé, il jouit de la liberté d'enseignement consacrée à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, laquelle lui offre une souplesse plus importante dans la gestion de l'école et une autonomie pour arrêter les choix pédagogiques de l'école ou sa politique en matière de personnel. Compte tenu des options du

³¹ *Doc. parl.*, Ch., S.E. 1988, n°10/108t – 420/2, p. 5.

³² Sans préjudice des missions confiées dans le cadre de la déconcentration (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

pouvoir adjudicateur, nous n'envisageons pas l'hypothèse d'un établissement entièrement privé qui ne bénéficierait pas de subventions et dont les diplômes n'auraient pas de valeur légale (cfr. *supra* n° 12). Lorsque nous évoquons l'école libre, nous faisons exclusivement référence à l'école dont le pouvoir organisateur prend la forme d'une personne morale de droit privé, mais qui bénéficie de subventions. En contrepartie de ces dernières, une telle école est soumise à série de contraintes constitutionnelles, légales et réglementaires.

- 29. *Comment ?* Toute personne morale de droit privé peut prendre l'initiative d'organiser une école sans autorisation préalable de l'État, et décider ce faisant que l'enseignement dispensé y sera bilingue. Le rôle des pouvoirs publics est fatalement moins important que s'agissant des autres options. La Cocom pourrait cependant apporter des subsides en se fondant sur l'article 64, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (voy. *supra* n° 23). L'autorité fédérale devrait, comme dans les scénarios précédents, faire droit à la demande de subventions de ce pouvoir organisateur s'il remplit les conditions légales.
- 30. *Obstacles ?* L'obstacle relatif aux lacunes du cadre législatif fédéral concerne également l'enseignement organisé selon cette formule. Sur le plan financier, cet enseignement ne pourrait être financé par les communes en raison de l'article 33 de la loi du Pacte scolaire. Comme personne privée, le pouvoir organisateur de cette école ne pourrait faire usage de l'outil fiscal. Il devrait donc essentiellement compter sur le mécénat pour couvrir les coûts non couverts par les subsides fédéraux, en sachant que les exigences en matière de gratuité de l'enseignement obligatoire s'imposeraient aux écoles libres bilingues, au même titre qu'elles s'appliqueraient à l'enseignement bilingue organisé par les communes ou la Cocom (voy. *supra* n° 20).

SCÉNARIO 6 – DANS LE CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL, ORGANISER DES ÉCOLES BILINGUES VIA UN POUVOIR ORGANISATEUR MIXTE OFFICIEL/LIBRE

- 31. *Pourquoi ?* À mi-chemin des divers scénarios à cadre constitutionnel constant ci-avant évoqués, on peut également imaginer, vu leur caractère original, des écoles bilingues organisées selon des modalités qui transcendent la division classique entre les réseaux libre subventionné, officiel subventionné et communautaire. Ainsi, des acteurs privés (pouvoir organisateur libre, confessionnel ou non confessionnel, ASBL s'inspirant de pédagogies particulières, etc.) et des acteurs publics (communes, Cocof, VGC, Cocom, communautés) pourraient former ensemble le pouvoir organisateur d'écoles bilingues.

On peut épingler à cet égard l'exemple récent du pouvoir organisateur pluriel rassemblant, sous la forme d'une asbl de droit public³³, la Communauté française, les communes de Molenbeek-Saint-Jean et de Berchem-Sainte-Agathe, et deux personnes morales de droit privé, l'asbl l'école ensemble et l'Université libre de Bruxelles³⁴.

Un pouvoir organisateur mixte aurait l'avantage de diversifier les sources permettant de financer les écoles, d'associer des acteurs ayant une expérience dans l'organisation des écoles et/ou proposant une vision pédagogique innovante.

³³ Voy. le décret du 17 novembre 2016 autorisant la Communauté française à s'associer à des tierces parties au sein d'une personne morale de droit public et en fixant la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

³⁴ <http://www.poplurriel.be>.

- 32. *Comment ?* La constitution d'une asbl appelle des démarches assez simples. Néanmoins, la détermination de la nature publique ou privée d'une asbl soulève des questions délicates³⁵. Dans le cadre de la mise en place du pouvoir organisateur pluriel, le choix du public a été fait. Il est ainsi exigé que les organes de ce pouvoir organisateur soient composés majoritairement de représentants des collectivités publiques. La question de la nature publique ou privée du pouvoir organisateur mixte a des répercussions notamment sur l'obligation d'offrir le choix entre l'enseignement des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle (qui s'applique à l'enseignement officiel), sur le régime linguistique (cfr. *infra* n° 41) ou sur l'application du régime de « l'école du libre choix » (cfr. *infra* n° 34). Cette question pourrait aussi avoir un impact sur la possibilité pour les communes de financer l'enseignement en question, l'intervention de ces dernières en faveur de l'enseignement libre étant limitée par l'article 33 de la loi du Pacte scolaire à la tutelle sanitaire et aux avantages sociaux.

Une intervention législative est par ailleurs exigée si les communautés participent à ce pouvoir organisateur. Chacune des deux communautés devrait adopter un décret, à la majorité des deux tiers exigée par l'article 24, § 2, de la Constitution³⁶, pour autoriser le Gouvernement à associer sa communauté à d'autres personnes au sein d'un organisme disposant d'une personnalité juridique distincte. Si les communautés comptent parmi les membres du pouvoir organisateur, les établissements qu'il organise seraient du reste astreints à l'exigence de neutralité visée à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution.

- 33. *Obstacles ?* À l'obstacle de l'incertitude et des lacunes du cadre législatif fédéral commun avec les autres scénarios, il faut ajouter la lourdeur potentielle dans la mise en œuvre (multiples bases légales à adopter, éventuellement en coopération), mais aussi dans le fonctionnement quotidien de l'organe de gestion si des acteurs publics et, *a fortiori*, les communautés devaient être associés à ces pouvoirs organisateurs. De surcroît, la compatibilité du décret que chacune des communautés devrait adopter à cette fin avec les règles répartitrices de compétences n'aurait rien d'évident, puisqu'il s'agirait de les autoriser à instituer un organisme visant à organiser des écoles bilingues à l'égard desquelles elles n'ont aucune compétence.

³⁵ Pour une étude plus générale, nous renvoyons à F. BELLEFLAMME, « Les A.S.B.L. des pouvoirs publics », P. JADOU, B. LOMBAERT et F. TULKENS (dir.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, La Chartre, 2010, p. 247 à 305.

³⁶ Voy. l'avis n° 60.125/2 de la section de législation du Conseil d'État donné le 26 septembre 2016.

SCÉNARIOS 1 À 6 – CONCLUSION ET OBSERVATIONS GÉNÉRALES

- 34. Dans ces différents scénarios, nous avons cherché à bien distinguer la question du pouvoir régulateur et celle du pouvoir organisateur d'une école bilingue.

Sur le plan du pouvoir régulateur, deux voies sont envisageables. La première consiste à transférer la compétence relative aux matières biéducatives aux institutions bruxelloises (soit la Région, soit la Cocom). Elle apparaît toutefois politiquement peu réaliste en dehors de la négociation d'une réforme de l'État. La seconde voie est celle du *statu quo* : maintenir dans le giron de l'autorité fédérale les matières biéducatives. Cette voie présente l'avantage de pouvoir être empruntée sans attendre un nouveau *round* institutionnel. Elle assure aussi que le financement des écoles sera en partie pris en charge par l'autorité fédérale, débitrice d'une obligation de subventionner les écoles qui satisfont aux conditions fixées dans la législation (fédérale), sans empêcher la Région et la Cocom de financer elles aussi cet enseignement bilingue.

Sur le plan du pouvoir organisateur, nous avons tour à tour envisagé les pistes de la Région, de la Cocom, des communes (et intercommunales), de l'Agglomération, des personnes de droit privé et des pouvoirs organisateurs mixtes. La piste de la Région-pouvoir organisateur s'inscrit dans le même scénario que celui de la Région-pouvoir régulateur. En raison des critiques d'inconstitutionnalité auxquelles s'expose la piste de l'Agglomération, elle n'est pas à conseiller sans révision préalable de la Constitution. Pour le reste, il ne nous revient pas de suggérer qu'il est préférable que le projet de l'école bilingue se concrétise à travers l'initiative d'un type de pouvoir organisateur plutôt que d'un autre. L'on peut toutefois formuler trois observations générales sur cette question.

Première observation : comme pouvoir régulateur, l'État fédéral doit respecter le libre choix des parents consacrée par l'article 24 de la Constitution. Il doit, dès lors, encourager la diversité des pouvoirs organisateurs et la pluralité des orientations pédagogiques ou philosophiques.

Deuxième observation : l'article 4, alinéa 2, de la loi du Pacte scolaire prévoit un mécanisme particulier visant à garantir l'effectivité de ce libre choix. L'État est tenu d'admettre aux subventions une école libre non confessionnelle à la demande d'un certain nombre de parents qui désirent un enseignement non confessionnel et ne trouvent pas une école non confessionnelle à distance raisonnable. Inversement, l'État est tenu d'admettre aux subventions une école libre confessionnelle à la demande d'un certain nombre de parents qui désirent un enseignement confessionnel et ne trouvent pas une école libre confessionnelle à distance raisonnable³⁷. Comme l'observe la Cour constitutionnelle, ce régime dit de « l'école de libre choix » repose uniquement sur une option entre enseignement non confessionnel et enseignement confessionnel³⁸. Ce régime permet de déroger aux normes de création et de

³⁷ Il s'agit d'une présentation simplifiée de cette disposition. Le libre choix confessionnel qu'elle assure peut aussi être réalisé par l'intervention dans les frais de transport vers une école confessionnelle ou non confessionnelle. Toutefois, lorsqu'aucune école (confessionnelle ou non confessionnelle) bilingue n'existe, cette possibilité ne peut être activée. Le droit à une école non confessionnelle peut aussi être satisfait par l'ouverture d'une école de l'État. Cependant, vu l'inertie de l'autorité fédérale à l'égard de sa compétence biéducatrice, ce scénario est peu envisageable. Sur ce régime, nous renvoyons à M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, op. cit., p. 407 à 410.

³⁸ C.C., arrêt n° 85/98 du 15 juillet 1998, B.3.3.

maintien : le nombre de familles requises pour activer ce régime est nettement inférieur aux minimas de population scolaire³⁹. L'arrêté royal du 14 mars 1960 portant application de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 précise dès son article 1^{er} que le libre choix défini dans cette disposition s'applique par régime linguistique dans les communes bilingues. En d'autres termes, l'existence d'écoles (non-)confessionnelles francophones à distance raisonnable n'entre pas en ligne de compte pour les parents désireux d'écoles (non-) confessionnelles flamandes. Un tel raisonnement peut être prolongé pour les écoles bilingues : l'offre disponible dans l'enseignement francophone ou néerlandophone ne permet pas de satisfaire au droit de bénéficier d'une école (non-)confessionnelle bilingue à distance raisonnable. Les potentialités du régime de « l'école de libre choix » sont ainsi particulièrement importantes pour l'enseignement bilingue. Pour autant qu'elles soient suffisamment distantes⁴⁰, plusieurs écoles pourraient en bénéficier. Sur ce plan, il y aurait aussi un intérêt certain à ce que des pouvoirs organisateurs de caractères différents s'engagent dans le projet d'école bilingue. Notons toutefois que ce régime ne permet pas d'admettre aux subventions une école officielle subventionnée : s'agissant des écoles non confessionnelles, seules les écoles libres peuvent en bénéficier.

Troisième observation : si l'on se place du point de vue de la Région, au regard de l'enjeu de l'amélioration du bilinguisme qui lui tient à cœur, les scénarios évoqués ne lui confèrent pas toujours un rôle moteur sur le plan juridique. Ainsi, le scénario 2 ferait d'elle, en complément du subventionnement dû par l'autorité fédérale, l'un des leviers financiers de la Cocom si celle-ci se lançait, dans le cadre institutionnel actuel, dans l'organisation d'un enseignement bilingue. Les scénarios 3 et 5 lui permettraient de financer indirectement les pouvoirs organisateurs par le truchement de la dotation à la Cocom, elle-même habilitée à accorder des subsides en matière d'enseignement. Enfin, le scénario 6 offre à la Région la possibilité de contribuer au financement d'un pouvoir organisateur mixte, en fonction des différents pouvoirs organisateurs qui le composeraient. Ainsi, la Région pourrait contribuer au financement du pouvoir organisateur mixte dans la mesure de la dotation consentie à la Cocom.

³⁹ Cfr. R. HOUBEN et F. INGHAM, *Le pacte scolaire et son application*, Bruxelles, CEPES, 2^e éd., 1962, p. 131 à 133.

⁴⁰ 4 km dans l'enseignement fondamental, 12 ou 20 km dans l'enseignement secondaire selon l'arrêté royal du 14 mars 1960.

Titre III – L'ÉCOLE BILINGUE AU REGARD DE L'EMPLOI DES LANGUES

- 35. La question de l'emploi des langues a un impact important sur celle de l'organisation d'un enseignement bilingue à Bruxelles, ce qui justifie d'en faire un titre à part.

L'on peut, en effet, se demander si les règles prescrivant aujourd'hui l'emploi des langues en matière d'enseignement font obstacle à l'organisation d'un enseignement bilingue par les pouvoirs organisateurs identifiés dans les différents scénarios du titre II (Section 1). Dans l'hypothèse où ces règles ne feraient pas obstacle à l'enseignement bilingue, il resterait en tout état de cause à déterminer le régime d'emploi des langues qui s'appliquerait aux organes et au personnel d'une école bilingue (Section 2).

SECTION 1 – L'ARTICLE 5 DE LA LOI DU 30 JUILLET 1963, OBSTACLE FÉDÉRAL À L'ÉCOLE BILINGUE ?

- 36. En ce qui concerne l'emploi des langues dans l'enseignement, les communautés n'ont, en raison de l'article 129 de la Constitution, aucune compétence en région bilingue de Bruxelles-Capitale. C'est exclusivement à l'autorité fédérale que revient la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics sur le territoire de cette région.

À ce titre, l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique de l'enseignement prévoit à ce jour que⁴¹ :

« Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, la langue de l'enseignement est le français ou le néerlandais selon le choix du chef de famille lorsque celui-ci réside dans cet arrondissement.

Les sections dans lesquelles la langue de l'enseignement est le français et les sections dans lesquelles la langue d'enseignement est le néerlandais, ainsi que les sections de régime linguistique différent des crèches, pouponnières et sections préguardiennes, ne peuvent être placées sous une même direction et relèvent de l'inspection de leur régime linguistique.

Dans le même arrondissement l'État organise et subventionne aux conditions fixées par le Roi, les crèches, pouponnières et sections préguardiennes, ainsi que l'enseignement gardien et primaire, nécessaires pour que les chefs de famille puissent exercer leur droit d'envoyer leurs enfants, à une distance raisonnable, dans un établissement de leur choix où, selon le cas, la langue véhiculaire ou la langue de l'enseignement est le français ou le néerlandais. »

Cette disposition, antérieure aux réformes de l'État, envisage une forme de césure entre l'enseignement francophone et l'enseignement néerlandophone, en ce compris au niveau communal. Elle préserve de la sorte le choix des parents, pour autant qu'ils résident dans

⁴¹ Nous soulignons.

l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, s'agissant de déterminer la langue de l'enseignement, laquelle sera soit le français, soit le néerlandais⁴².

Cette disposition a également pour effet de permettre l'application du droit de l'enseignement adopté par chacune des deux communautés même dans l'hypothèse où des pouvoirs organisateurs sont par nature bilingues. Elle permet ainsi aux communautés, dans l'exercice de leurs compétences en matière d'enseignement, de s'adresser aux sections unilingues d'écoles communales comme s'il s'agissait d'institutions susceptibles, par leurs activités, d'être rattachées exclusivement à l'une ou l'autre d'entre elles.

- 37. La question qui peut se poser à partir de ce texte est celle de savoir si, en l'état, le régime fédéral autorise ou interdit qu'un établissement d'enseignement situé en région bilingue de Bruxelles-Capitale soit organisé en matière telle qu'il y ait, non pas une langue de l'enseignement, mais deux, à savoir le français et le néerlandais.

À première vue, cette disposition, par le choix qu'elle impose entre le français ou le néerlandais, sans offrir une troisième voie, celle de l'absence de choix ou encore celle du choix actif des deux langues, paraît devoir s'interpréter comme n'impliquant pas qu'il soit permis que soient organisées, subventionnées ou reconnues par les pouvoirs publics des écoles au sein desquelles auraient cours, indifféremment, deux (ou plusieurs) langues de l'enseignement. Cette lecture se trouve confortée par l'article 13 de la même loi⁴³ où l'on trouve explicitement une référence aux « établissements bilingues », mais uniquement en lien avec les sections (sous-entendu francophones et néerlandophones). La loi n'envisagerait donc pas qu'existent des établissements bilingues organisés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics qui ne seraient pas divisés en sections linguistiques.

Or, cet article, relevant de la compétence en matière d'emploi des langues à Bruxelles, ne pourrait être modifié que par l'autorité fédérale.

Cette lecture paraît cohérente avec le contexte d'adoption de la loi du 30 juillet 1963, lié aux revendications du mouvement flamand :

« Issues du fameux conclave de Val Duchesse, les dispositions de 1963 constituent, à n'en pas douter, la plus grande victoire législative de toute l'histoire du mouvement flamand'. Outre le gel de la frontière linguistique, elles scellent une série de concessions francophones. Ainsi, la loi du 30 juillet 1963 sur l'emploi des langues dans l'enseignement force l'unilinguisme : le principe de territorialité progresse encore, entraînant la disparition des classes de transmutation en Flandre. Dans l'agglomération bruxelloise, soumise au 'carcan' – c'est-à-dire limitée à dix-neuf communes – la langue maternelle de l'enfant

⁴² Pour les élèves qui s'inscrivent dans une école de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et dont les parents résident en dehors de cet arrondissement, la langue de l'enseignement sera la langue de la région de résidence des parents, sauf déclaration contraire du chef de famille et approuvée par l'inspecteur linguistique. Cela signifie donc que pour un élève de l'enseignement fondamental fréquentant une école de la périphérie bruxelloise en région flamande, le principe est qu'il doit être inscrit dans une école de langue flamande s'il s'inscrit dans un établissement bruxellois, sauf déclaration du chef de famille et l'approbation de l'inspection linguistique. Voy. l'article 17 de la loi du 30 juillet 1963.

⁴³ « Un établissement d'enseignement ne peut recruter dans son personnel de direction, enseignant et administratif que des personnes qui ont fourni la preuve de leur connaissance approfondie de la langue de l'enseignement de l'établissement ou dans les établissements bilingues, de la section à laquelle elles seront affectées.

Pour les professeurs de langues vivantes, autres que la langue de l'enseignement, qui sont en possession du diplôme requis, la preuve de la connaissance suffisante de la langue de l'enseignement suffit ».

demeure celle de sa scolarité. Toutefois, l'exactitude des déclarations des parents fait l'objet d'un contrôle strict, jusqu'à ce que la liberté du père de famille soit rétablie par la loi du 26 juillet 1971. L'enseignement néerlandophone peut s'étendre sensiblement dans la capitale. Les écoles et sections de langue néerlandaise y sont placées sous une direction exclusivement flamande »⁴⁴.

La séparation entre les sections francophones et flamandes induite par cette législation linguistique correspondait à l'époque à la volonté de garantir à la minorité flamande de Bruxelles qu'elle dispose d'assez d'écoles et que ces écoles soient véritablement flamandes, ce qui explique la règle des directions distinctes. Rappelons aussi que la version originale de cette disposition s'accompagnait d'une obligation pour les parents bruxellois d'inscrire leurs enfants dans les écoles organisant l'enseignement dans la langue maternelle ou usuelle de ceux-ci. Ce n'est qu'à la faveur d'une modification législative intervenue en 1971 qu'il fut reconnu aux parents bruxellois la liberté de choisir entre l'enseignement francophone ou néerlandophone⁴⁵.

- 38. Bref, tout semblerait indiquer que l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 n'autorise pas à ce jour l'organisation ou le subventionnement d'un enseignement bilingue à Bruxelles. Il est à tout le moins certain que ce n'est pas dans cet esprit qu'il a été conçu.

Pourtant, dans son avis relatif à ce qui allait devenir le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux, la section de législation a fourni une lecture de cette disposition ouvrant davantage le champ des possibles.

Elle y exposait que les « écoles » communales bruxelloises francophones sont des institutions qui en raison de leur activité, doivent être considérées comme relevant exclusivement de la Communauté française. Et la section de législation d'ajouter ce qui suit :

« L'article 5, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement permet, d'ailleurs, aux communes de cette région d'organiser des sections d'enseignement unilingue pour autant que les sections de régime linguistique différent ne soient pas placées sous une même direction et relèvent de l'inspection de leur régime linguistique. »

On serait tenté de déduire de ce dernier extrait que les pouvoirs organisateurs officiels, subventionnés ou reconnus, ont d'ores et déjà la faculté d'organiser des sections d'enseignement (voire des écoles) bilingues autant que celle d'organiser des sections unilingues. Ce ne serait que dans l'hypothèse où ils ouvriraient des sections unilingues qu'ils devraient alors les placer sous des directions distinctes et que ces sections devraient alors relever de l'inspection de leur régime linguistique.

Un argument supplémentaire peut être invoqué pour soutenir cette lecture. L'article 5 s'applique aux crèches et prescrit la même obligation de placer les sections de régime linguistique différent sous une direction distincte. Il existe pourtant des crèches ni unilingues francophones, ni unilingues néerlandophones qui sont reconnues par les pouvoirs publics. Leur existence n'a jamais été jugée contraire à cette disposition. Par ailleurs, lorsqu'une ordonnance de la Cocom est venue établir un cadre juridique pour la reconnaissance des crèches ne

⁴⁴ P. WYNANTS et M. PARET, « École et clivages aux XIX^e et XX^e siècles », D. GROOTAERS (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Éditions du CRISP, 1998, p. 80.

⁴⁵ Y. HOUYET, « La législation linguistique régissant la matière de l'enseignement dans le contexte constitutionnel fédéral de l'État belge », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2002, p. 398.

relevant de la compétence d'aucune des deux communautés⁴⁶, le Conseil d'État n'y a vu aucune incompatibilité avec l'article 5 de la loi de 1963⁴⁷.

Un troisième argument peut être avancé dans le sens de cette lecture. La loi de 1963 s'adresse tant à l'enseignement officiel et libre subventionné qu'à l'enseignement reconnu « par l'État ». Or, si toutes les écoles officielles ou libres subventionnées situées à Bruxelles sont unilingues, il existe d'ores et déjà aujourd'hui des écoles bruxelloises reconnues par l'une ou l'autre des communautés quand bien même elles ne proposent pas un enseignement en français ou en néerlandais⁴⁸.

- 39. Ces différents arguments, même combinés, sont sans doute insuffisants pour fonder une lecture moins restrictive de l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963. Toutefois, un argument plus convaincant, et même décisif, peut encore être formulé : comme toute norme législative, l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 doit se conformer à la Constitution. Or, une interprétation de cette loi qui empêcherait les écoles bilingues entrerait en conflit avec des dispositions constitutionnelles qui ont été insérées ou révisées après l'adoption de la loi du 30 juillet 1963.

Primo, une simple disposition législative ne saurait faire obstacle à la mise en place d'un enseignement bilingue sans méconnaître les dispositions constitutionnelles qui confient la compétence de régler cet enseignement à l'autorité fédérale (articles 35 et 127) et celle qui permet à la Cocom d'organiser un tel enseignement (article 166, § 3, 3°). En effet, une loi ne peut vider de sa substance une compétence que la Constitution attribue à une collectivité politique. Une telle loi violerait le principe d'indisponibilité des compétences prescrit par l'article 33 de la Constitution, principe selon lequel une autorité ne peut renoncer à exercer ou déléguer à une autre autorité les compétences qui lui ont été attribuées par ou en vertu de la Constitution. En d'autres termes, l'article 5 de la loi de 1963 ne pourrait, au regard des dispositions constitutionnelles précitées, aboutir à ce que seules les communautés puissent jouer un rôle dans l'organisation, le subventionnement ou la reconnaissance des écoles à Bruxelles, à l'exclusion de l'autorité fédérale ou de la Cocom. Tel serait pourtant le cas si seules des écoles francophones ou néerlandophones pouvaient être organisées, subventionnées ou reconnues par les pouvoirs publics à Bruxelles.

⁴⁶ Ordonnance du 23 mars 2017 portant organisation des milieux d'accueil pour enfants.

⁴⁷ Il faut cependant admettre que l'article 5 de la loi de 1963 n'est pas rédigé de la même manière selon qu'il s'agisse des « crèches, pouponnières et sections prégardiennes » ou des autres niveaux d'enseignement auxquels cette loi s'applique suivant son article 1^{er}. En effet, il prévoit que « les sections dans lesquelles la langue de l'enseignement est le français et les sections dans lesquelles la langue d'enseignement est le néerlandais, ainsi que les sections de régime linguistique différent des crèches, pouponnières et sections prégardiennes, ne peuvent être placées sous une même direction et relèvent de l'inspection de leur régime linguistique ». Cette rédaction différenciée permettrait de considérer qu'implicitement, le législateur n'a pas entendu exclure l'hypothèse de crèches qui ne seraient pas organisées en sections de régime linguistique différent. Cette interprétation se trouverait d'ailleurs confortée par l'article 22 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Cette disposition érige une exception au régime applicable aux services locaux de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Elle prévoit que « par dérogation aux dispositions de la présente section, les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante » et qu'« entrent dans cette catégorie d'établissements, toutes les crèches et sections prégardiennes ». Autrement dit, les crèches bruxelloises pourraient être organisées en manière telle qu'elles ne s'adressent pas à un seul groupe linguistique.

La même option implicite serait en revanche exclue pour les autres niveaux d'enseignement auxquels s'applique la loi du 30 juillet 1963, pour lesquels le texte ne vise que les sections dans lesquelles la langue de l'enseignement est le français et les sections dans lesquelles la langue d'enseignement est le néerlandais.

⁴⁸ Il est vrai qu'on peut se demander s'il revient bien aux communautés de reconnaître un tel enseignement, et non pas à l'autorité fédérale.

Secundo, l'article 24 de la Constitution consacre les droits fondamentaux en matière d'enseignement, en particulier la liberté d'organiser et celle de choisir une école⁴⁹.

Combinée à la liberté d'emploi des langues garantie par l'article 30 de la Constitution, la liberté d'enseignement a pour corollaire le choix de la langue véhiculaire de l'enseignement, compte tenu de la conception, qui anime autant le constituant que le législateur, que la langue pèse autant dans la personnalité que les convictions philosophiques ou religieuses, incontestablement protégées pour leur part au titre de la liberté de choix des parents et de leurs enfants⁵⁰. Il serait dans cette optique contestable de considérer que loi de 1963 ne laisse aucune latitude aux établissements, qu'ils soient organisés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, d'opter pour un régime bilingue. Il s'agirait aussi d'une restriction excessive dans la liberté de choix des parents qui serait limitée à un enseignement unilingue. Dans l'interprétation restrictive de l'article 5 de la loi de 1963, la garantie de cette liberté de choix ne pèserait plus sur l'ensemble des collectivités compétentes en matière d'enseignement sur le territoire bruxellois, mais uniquement sur les communautés. Cette restriction serait difficilement compatible avec l'article 24 de la Constitution.

Tertio, l'article 4 de la Constitution établit quatre régions linguistiques, dont une bilingue, celle de Bruxelles-Capitale. Selon la Cour constitutionnelle, cet article « constitue la garantie constitutionnelle de la primauté de la langue de la région unilingue ou du caractère bilingue de la région »⁵¹. Dans cette région bilingue, un principe découle directement de la Constitution, et en particulier de ses articles 127, § 2, et 128, § 2, celui de l'interdiction des sous-nationalités. Il s'ensuit qu'il faut articuler la liberté que tirent les Bruxellois de l'absence de sous-nationalité dans le domaine de l'enseignement d'une manière qui se concilie avec l'organisation d'écoles cloisonnées linguistiquement. Cette liberté serait respectée pour autant que les Bruxellois puissent modifier leurs choix dans le temps⁵². Une conception plus exigeante des conséquences de l'absence de sous-nationalité à Bruxelles pourrait amener à accepter l'idée que des familles bilingues ou multilingues ne parviennent pas, sans nier leur identité profonde, à se déterminer en faveur de l'une ou l'autre des deux langues qui, en vertu de l'article 4 de la Constitution, caractérisent la région centrale du pays de manière équivalente en droit, sans que l'une ait la primauté sur l'autre.

Dans son interprétation la plus littérale et la plus proche de l'intention du législateur, l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 n'est pas compatible avec ces différentes dispositions constitutionnelles. Des règles de droit se contredisent donc. Il convient de résoudre ce conflit en respectant le principe de la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique belge. Pour cela, une méthode nous paraît s'imposer, celle de l'interprétation conciliante. Elle consiste à choisir l'interprétation de la loi compatible avec la Constitution. En l'occurrence, lorsque l'article 5 dispose que « *la langue de l'enseignement est le français ou le néerlandais* », on doit comprendre ce « ou » dans un sens cumulatif, et non uniquement alternatif. Cette interprétation est permise par le texte de cet article 5, à partir du moment où, sur le plan

⁴⁹ Selon le Conseil d'État, « l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 a manifestement pour but de permettre au Roi d'établir dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale des réseaux d'enseignement gardien et primaire suffisamment complets, aussi bien en régime linguistique néerlandais qu'en régime français, pour que les chefs de famille, tenus alors à envoyer leurs enfants à des écoles de régime correspondant à la langue maternelle ou usuelle de ces enfants, puissent trouver à une distance raisonnable une école répondant à leurs préférences idéologiques ou philosophiques » (C.E., arrêt n°15.693 du 1^{er} février 1973, *ASBL Association des parents des élèves des écoles gardienne et primaire de l'Institut de l'enfant-Jésus*).

⁵⁰ M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, op. cit., p. 293 et p. 376.

⁵¹ C. C., arrêt n° 139/2018 du 11 octobre 2018, B.7.1.

⁵² B. STEEN et L. VANCRAVEBECK, « Les compétences fédérales en matière d'enseignement », op. cit., p. 706.

légistique, la section de législation du Conseil d'État rappelle souvent aux auteurs de projets que la conjonction « ou » peut avoir un sens cumulatif⁵³. Dans cette perspective, l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 doit être lu de telle manière que la langue de l'enseignement à Bruxelles pour les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics est soit le français, soit le néerlandais, soit les deux.

- 40. La lecture que nous proposons de l'article 5 de la loi de 1963 permettrait ainsi d'organiser des écoles bilingues sans qu'il soit requis de modifier cette disposition.

En outre, si l'on peut affirmer que l'enseignement bilingue est déjà autorisé au moins dans son principe dans la loi de 1963, le fait de l'instaurer aujourd'hui ne serait en rien constitutif d'une atteinte aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'y aurait donc de quoi voir, dans la création d'écoles au sein desquelles le français et le néerlandais auraient cours indifféremment au titre de langues de l'enseignement, ni une violation de l'article 5 de la loi de 1963, ni une violation de l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises⁵⁴.

Section 2 – DÉTERMINER LE RÉGIME D'EMPLOI DES LANGUES APPLICABLE À L'ENSEIGNEMENT BILINGUE

- 41. Nous considérons donc qu'un enseignement bilingue peut être organisé à Bruxelles sans modification de l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963. À cadre légal inchangé, il nous faut maintenant déterminer à quelles prescriptions linguistiques serait soumise une école bilingue pour ce qui concerne son organisation.

Trois hypothèses sont à envisager.

La première consisterait à considérer que seule la loi de 1963 contient les règles en matière d'emploi des langues dans l'enseignement bilingue. Le champ d'application de cette loi est défini de manière relativement large par son article 1^{er}, puisqu'elle s'applique aux établissements d'enseignement maternel, primaire et secondaire, qu'ils soient officiels, libres subventionnés ou reconnus.

⁵³ Voy. par exemple l'avis 60.336/2 du 23 novembre 2016, page 3, note infrapaginale 1 : « Dans les articles 1^{er}, 6°, et 6, alinéa 2, les conjonctions « et/ou » doivent être remplacées par « ou », cette conjonction ne pouvant pas s'entendre, en l'occurrence et vu le contexte, comme exclusive ». Voy. aussi, parmi de nombreux exemples, l'avis L.14.435/2, p.3 : « La conjonction double "et/ou" n'est pas correcte. Il n'y aura aucune équivoque à la remplacer par la simple conjonction "ou" qui peut avoir un sens cumulatif ».

⁵⁴ Pour rappel, cette disposition, issue de la cinquième réforme de l'État, prévoit que « les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition ». Elle renferme un principe de *standstill* quant aux garanties linguistiques dont bénéficient les néerlandophones et les francophones à Bruxelles. Or, la règle inscrite à l'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique de l'enseignement pourrait être considérée comme une garantie à laquelle l'autorité fédérale ne pourrait porter atteinte. Cependant, dès lors qu'il n'est pas question de généraliser une obligation pour les établissements d'enseignement créés, subventionnés ou reconnus situés à Bruxelles d'avoir le néerlandais et le français comme langue de l'enseignement, mais uniquement d'autoriser les établissements qui le souhaiteraient à opter pour un tel fonctionnement bilingue, il nous semble pas qu'il soit porté atteinte à cette garantie. En toute hypothèse, on a exposé qu'on pouvait considérer que l'enseignement bilingue était déjà autorisé au moins dans son principe dans la loi de 1963.

L'article 5 de la loi de 1963, déjà longuement évoqué, détermine la langue de l'enseignement dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale. Suivant cette disposition, cette langue sera « le français ou le néerlandais selon le choix du chef de famille lorsque celui-ci réside dans cet arrondissement. » Comme nous venons de démontrer que la conjonction « ou » ne peut plus être lue de manière exclusive, si le chef de famille choisit une école bilingue, la langue de l'enseignement pourra être le français ou (« ou » non exclusif) le néerlandais dans l'établissement bilingue choisi. À défaut pour le législateur d'adapter la loi de 1963 pour garantir que la langue de l'enseignement ne soit pas *de facto* une seule des deux langues nationales, prévaudrait donc en quelque sorte un régime de « liberté linguistique dans l'enseignement bilingue », dû en réalité à l'interprétation préconisée de l'article 5.

Les prescriptions de la loi de 1963 ne sont pas toutefois taillées sur mesure pour l'enseignement bilingue. Ainsi, comment faudrait-il appliquer l'exigence de connaissance de la langue par le personnel, visée à l'article 15 ? De même, comment appliquer encore dans une école bilingue l'article 17, alinéa 4, qui prévoit que « pour les élèves qui s'inscrivent dans une école de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et dont les parents résident en dehors de cet arrondissement, la langue de l'enseignement sera la langue de la région de la résidence des parents, sauf déclaration contraire du chef de famille et approuvée par l'inspection linguistique » ?

Sauf exécution du scénario 1 comprenant aussi la régionalisation ou la cocomisation de l'emploi des langues dans l'enseignement bilingue, il reviendrait au législateur fédéral de moderniser cette réglementation inadaptée.

Deuxième hypothèse : il pourrait être soutenu que l'enseignement bilingue, à défaut d'être réglé par la loi de 1963, tombe dans le champ d'application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966. Ces lois s'appliquent en effet aux services publics décentralisés « dans la mesure où ils ne sont pas régis, au point de vue de l'emploi des langues, par une autre loi » (art. 1^{er}, § 1^{er}, 1^o). Elles s'appliquent également aux « actes de caractère administratif des autorités scolaires » (art. 1^{er}, § 1^{er}, 4^o)⁵⁵.

Le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle s'accordent pour leur part sur une troisième hypothèse s'agissant de déterminer la législation applicable aux écoles et à leur personnel enseignant. Il s'agit de l'hypothèse de l'application conjuguée de ces deux législations⁵⁶. Les lois coordonnées valent en effet comme réglementation de l'emploi des langues pour les matières administratives, matière réservée à Bruxelles au législateur fédéral⁵⁷. Cette réglementation devrait s'appliquer de manière combinée avec le régime de la langue de l'enseignement défini dans la loi de 1963.

Tandis que la loi de 1963 réglerait les langues dans lesquelles sont dispensés les cours et suivant lesquelles s'organiserait la vie de l'école au quotidien – relations entre le corps enseignant et les

⁵⁵ Ces actes administratifs accomplis par les autorités scolaires sont déterminés par opposition à l'enseignement proprement dit, qui n'est pas régi par les lois coordonnées. Voy. F. GOSSELIN, « Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques », *Administration publique*, 2011/3, p. 52, et la référence aux travaux parlementaires (*Doc. parl.*, Ch., sess. 1961-1962, n°331/27, p. 9).

⁵⁶ Voy. F. GOSSELIN, « Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques », *Administration publique*, 2011/3, spéc. pp. 228-231, en ce compris la jurisprudence citée.

⁵⁷ En ce sens, C.C., arrêt n° 65/2006 du 3 mai 2006. La Cour constitutionnelle y a jugé que n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution l'exigence que les enseignants de l'enseignement officiel subventionné soient soumis non seulement aux lois sur l'emploi des langues en matière d'enseignement, mais également aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

enfants et parents, cours, avis aux parents... – la législation sur l’emploi des langues en matière administrative régirait le cas échéant le statut linguistique du personnel et les actes de caractère administratif des autorités scolaires, soit tous ceux qui ne relèveraient pas de l’enseignement proprement dit⁵⁸.

Cette application cumulative donnerait lieu à des solutions différentes en fonction du pouvoir organisateur de l’école bilingue choisi.

Ainsi, dans le cas où le pouvoir organisateur serait la Région, la Cocom ou l’Agglomération, ce serait le régime d’emploi des langues résultant des articles 32 et suivants de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles qu’il faudrait respecter en conjugaison avec la loi de 1963. Il se fait que l’article 33 de cette loi renvoie, pour les services institués au sein des services du Gouvernement bruxellois, du Collège réuni de la Cocom et de l’Agglomération dont l’activité ne s’étendrait pas à tout le territoire de la Région, ce qui serait selon nous le cas d’une école bilingue, aux dispositions prévues au chapitre III, section 3, des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative, soit celles qui régissent les services locaux (voy. ci-dessous)⁵⁹.

De la même manière, une école bilingue communale serait astreinte à un régime de bilinguisme conforme aux articles 17 et suivants des lois sur l’emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966. Il en résulterait notamment que les ordres de service et les instructions adressés au personnel seraient rédigés en français et en néerlandais, ou que le pouvoir organisateur rédigerait en français et en néerlandais les avis, les communications et les formulaires destinés aux parents et aux enfants. À suivre le régime applicable aux services locaux, le pouvoir organisateur devrait également, dans les relations de caractère administratif nouées avec eux, s’adresser aux parents et enfants dans la langue que ceux-ci utiliseraient. Enfin, on relèvera qu’en vertu de l’article 21, § 5, nul ne peut être nommé ou promu à un emploi ou à une fonction mettant son titulaire en contact avec le public, s’il ne justifie oralement, par une épreuve complémentaire ou un examen spécial qu’il possède de la seconde langue une connaissance suffisante ou élémentaire, appropriée à la nature de la fonction à exercer.

On peut se demander si, d’un point de vue pédagogique, ces différentes règles sont en adéquation avec le fonctionnement d’une école bilingue.

Concernant les écoles libres subventionnées, elles ne tombent dans le champ d’application des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative que pour ce qui concerne les « actes de caractère administratif des autorités scolaires »⁶⁰. Pour le surplus, s’agissant spécialement du statut linguistique du personnel enseignant, ces lois ne leur sont pas applicables, dès lors qu’il ne peut être considéré qu’elles seraient chargées d’une mission d’intérêt général par la loi ou les pouvoirs publics au sens de l’article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées⁶¹. Seuls prévaudraient alors la loi de 1963 pour ce qu’elle règle et, à défaut, le principe de liberté d’emploi des langues consacré à l’article 30 de la Constitution.

⁵⁸ Voy. F. GOSSELIN, « Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques », *op. cit.*, p. 229 et p. 231.

⁵⁹ Ils devraient en outre respecter les articles 50 et 54, et les chapitres VII et VIII de ces mêmes lois.

⁶⁰ Voy. à ce propos C.E., arrêt n° 209.127 du 24 novembre 2010, *Caullet e.a.* ; C.E., arrêt n°209.128 du 24 novembre 2010, *De Moffarts e.a.*

⁶¹ En ce sens, F. GOSSELIN, *L’emploi des langues en matière administrative*, Malines, Wolters Kluwer, 2^e éd., 2017, p. 85.

DEUXIÈME PARTIE – À DÉFAUT D'ÉCOLE BILINGUE : RENFORCER L'APPRENTISSAGE DES LANGUES DANS LES ÉCOLES UNICOMMUNAUTAIRES

- 42. Dans la présente partie, il ne sera plus question d'école bilingue au sens où nous l'avons définie *supra* (n° 8 à 11). Il s'agit d'explorer des voies qui pourraient être empruntées si les scénarios évoqués dans la première partie s'avéraient irréalisables ou non souhaitables, même si rien n'interdit de les envisager aussi tout en organisant en parallèle un enseignement bilingue.

L'idée serait de mobiliser les compétences actuelles de la Communauté française et de la Communauté flamande, moyennant l'appui éventuel de leur commission communautaire respective (Cocof et VGC), pour développer, à Bruxelles, des cursus se rapprochant le plus possible d'un enseignement bilingue. En termes institutionnels, c'est-à-dire du point de vue de l'article 127 de la Constitution, il ne s'agirait pas d'un enseignement bilingue, mais au contraire d'écoles qui resteraient exclusivement rattachées soit à la Communauté française soit à la Communauté flamande. Les élèves fréquentant les écoles relevant de l'une ou de l'autre communauté continueraient à être comptabilisés comme tels pour la répartition des moyens dépendant de la clef « élèves ».

Les scénarios qui relèvent de cette optique présentent l'intérêt d'une plus grande simplicité. S'inscrivant en grande partie dans le schéma institutionnel existant, leur mise en œuvre reposerait sur les communautés, lesquelles disposent déjà, en matière d'enseignement, de l'expérience, de l'administration et du cadre législatif qui font – au moins partiellement – défaut à certains pouvoirs organisateurs et aux pouvoirs régulateurs envisagés dans les scénarios d'écoles bilingues. Cependant, ces scénarios peuvent se heurter à certaines limites institutionnelles : ils ne peuvent outrepasser la frontière entre un enseignement unicommunautaire et un enseignement bicommunautaire, sous peine d'empiéter sur la compétence dévolue à l'autorité fédérale. Ensuite, en se situant pour l'essentiel *in the box*, ces scénarios ne remettent pas en question la séparation des systèmes d'enseignement et des élèves bruxellois selon une logique d'appartenance linguistique. Enfin, ils ménagent un rôle assez limité à la Région en reléguant celle-ci à une fonction – également constitutionnellement balisée – de bailleur de fonds. La Région de Bruxelles-Capitale peut financièrement appuyer les politiques des communautés, non en leur octroyant directement des moyens, mais en allouant à la Cocof et à la VGC sur pied de l'article 178 de la Constitution et de l'article 83*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Comme évoqué plus haut en rapport avec la Cocom (n° 20), la Région peut décider qu'un financement complémentaire accordé aux commissions communautaires devra obligatoirement être affecté à l'enseignement. Lorsqu'elle alloue ces moyens, la Région doit par ailleurs respecter une clef de répartition de 80 % pour la Cocof et 20 % pour la VGC. Celles-ci peuvent à leur tour utiliser ces moyens pour organiser des écoles, en s'appuyant sur les articles 64, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, et 83*quinquies*, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises. Elles peuvent aussi élaborer et exécuter une programmation de l'infrastructure scolaire (article 64, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises)⁶².

- 43. Nous évoquerons certaines politiques communautaires existantes qu'il serait possible de prolonger (Titre II), mais il nous paraît d'abord utile de consacrer quelques développements à

⁶² Voy. s'agissant de la VGC, le règlement n° 12-1 du 20 avril 2012 portant un cadre de coordination pour les subventions accordées par la COCON en faveur de l'Enseignement et de l'Éducation, ratifié par l'arrêté du Collège n° 20112012-0537.

l'articulation de la compétence d'emploi des langues avec celle de l'enseignement. Cette articulation doit, en effet, être bien comprise pour évaluer les marges de manœuvre dont disposent la Communauté française et la Communauté flamande pour approfondir la logique de l'immersion et les autres dispositifs s'inscrivant dans une perspective de promotion du bilinguisme (Titre I).

TITRE PREMIER – ARTICULER LA COMPÉTENCE DE L'ENSEIGNEMENT ET CELLE DE L'EMPLOI DES LANGUES

- 44. Comprendre la distinction entre la matière de l'enseignement des langues et celle de l'emploi des langues dans l'enseignement est utile, car cette distinction a des implications sur la mesure dans laquelle la Communauté française et la Communauté flamande peuvent intervenir sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale⁶³.

En effet, les communautés peuvent intervenir en matière d'enseignement en région bilingue de Bruxelles-Capitale à l'égard des institutions qui en raison de leurs activités se rattachent exclusivement à l'une d'entre elles (article 127 de la Constitution), tandis qu'en matière d'emploi des langues, les communautés n'ont aucune compétence en région bilingue de Bruxelles-Capitale (article 129 de la Constitution). C'est à l'autorité fédérale que revient la compétence exclusive de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics sur le territoire de cette région.

Par conséquent, selon qu'une mesure affectant la langue ayant cours dans le contexte scolaire sera rattachée à la matière de l'enseignement ou à celle de l'emploi des langues dans l'enseignement, la communauté qui en serait à l'origine verra son élan plus ou moins bridé en région bruxelloise.

Il est donc important de délimiter ce que recouvrent ces deux matières.

- 45. Lorsqu'il a été question de confier aux communautés la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics, lors de la révision constitutionnelle de 1970, il a été exposé, dans le cadre des travaux parlementaires, que la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement réglait à ce stade « la matière » – donc celle de l'emploi des langues⁶⁴.

Or, cette loi, qui contient sept chapitres, règle non seulement « la langue de l'enseignement » (articles 4 à 8), mais aussi « l'enseignement de la seconde langue » (articles 9 à 12) et la « capacité linguistique du personnel », ainsi que le contrôle (articles 17 et 18) et l'homologation (article 19).

En ce qui concerne la langue de l'enseignement, l'article 5, sur lequel nous sommes déjà longuement attardés, règle la situation en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

⁶³ Voy. à ce propos l'avis 35.513/2 du Conseil d'État, donné le 13 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 portant des mesures générales relatives à l'enseignement en langue d'immersion et diverses mesures en matière d'enseignement, *Doc.*, P.C.F., sess. 2002-2003, n°428/1.

⁶⁴ *Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1969-1970, n°390, p. 9.

Quant à l'article 4, il prévoit qu'en principe, la langue de l'enseignement est le néerlandais dans la région de langue néerlandaise, le français dans la région de langue française et l'allemand dans la région de langue allemande. On notera avec intérêt qu'il a été indiqué, au cours des discussions relatives à l'article 129 de la Constitution en devenir, que l'autonomie culturelle des communautés impliquait qu'elles puissent modifier ce régime et même autoriser par décret l'utilisation d'une autre langue que celle de la région⁶⁵. Cette conception ne heurterait pas l'article 4 de la Constitution, dans la mesure où la Cour constitutionnelle considère que cette disposition ne garantit la primauté de la langue de la région que dans le domaine de l'emploi des langues en matière administrative⁶⁶.

En théorie, donc, hors de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les communautés pourraient décider chacune que la langue à employer dans l'enseignement serait, en tout ou en partie, une autre langue que celle de la région linguistique concernée. En région bruxelloise, ce serait au législateur fédéral que reviendrait la compétence de prévoir l'emploi, dans l'enseignement, d'une autre langue que le français ou le néerlandais.

- 46. La référence du constituant à la loi du 30 juillet 1963 pour évoquer la matière de l'emploi des langues dans l'enseignement porterait à penser que son contenu tout entier relève de cette matière.

En 1997, lorsque la Communauté germanophone a souhaité procéder à l'extension de l'apprentissage de la seconde langue ou à l'amplification de l'enseignement d'une partie du programme dans l'autre langue⁶⁷, on a d'ailleurs jugé nécessaire de réviser l'article 130 de la Constitution en vue de lui attribuer la compétence de régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Comme la Communauté germanophone était déjà compétente en matière d'enseignement, cette révision constitutionnelle prouve qu'à l'époque, on considérait que son incompétence en matière d'emploi des langues était un obstacle aux réformes que cette entité souhaitait mettre en œuvre et qui impliquaient une modification de l'article 8 de la loi de 1963.

- 47. Pourtant, quelques années plus tard, la section de législation du Conseil d'État a estimé que la répartition des compétences en matière d'emploi des langues dans l'enseignement, résultant de l'article 129 de la Constitution, devait être conciliée avec celle découlant de l'article 127 de la Constitution.

Ainsi, selon elle, « 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. Régler l'enseignement de la seconde langue relève également de celle-ci »⁶⁸.

Les communautés, au titre de leur compétence en matière d'enseignement, peuvent donc régler l'enseignement de la seconde langue, au sens de la loi du 30 juillet 1963, et ce également

⁶⁵ *Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1969-1970, n°390, p. 13.

⁶⁶ En ce sens, L. DETROUX, « L'enseignement et l'emploi des langues », *op. cit.*, p. 733, où est critiqué un avis en sens contraire de la section de législation du Conseil d'État n°32.759/2 donné le 24 février 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 19 avril 2004 relatif à la transmission des connaissances linguistiques et à l'emploi des langues dans l'enseignement.

⁶⁷ L. DETROUX, *ibidem*, p. 729.

⁶⁸ Avis 34.729, 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, sess. 2001-2002, n°1227/2.

en tant que leur législation respective s'appliquerait en région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à facilités⁶⁹.

De même, il est considéré aujourd'hui que la compétence en matière d'enseignement emporte notamment celle de fixer le statut du personnel de l'enseignement, en ce compris sa capacité linguistique, en tout cas lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau de connaissance linguistique requis des personnes qui enseignent une seconde langue. En revanche, les connaissances linguistiques imposées aux autres enseignants sont considérées comme un corollaire nécessaire de la compétence de l'emploi des langues⁷⁰.

On comprend donc que les dispositions de la loi du 30 juillet 1963 qui règlent l'enseignement de la seconde langue et la capacité linguistique du personnel chargé de l'enseignement d'une seconde langue n'ont finalement pas trait à l'emploi des langues dans l'enseignement, mais à l'enseignement en tant que tel.

- 48. En se fondant sur la jurisprudence créative de la Cour constitutionnelle⁷¹, la section de législation du Conseil d'État a encore été un pas plus loin en considérant que la Communauté française pouvait valablement adopter un décret relatif à l'enseignement en immersion linguistique applicable en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Elle a, en effet, estimé 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, en ce compris les titres requis, la Communauté française règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution »⁷².

Il eut pourtant été permis de se demander s'il ne s'agissait pas de déterminer la langue dans laquelle l'enseignement doit être donné, à l'instar de l'article 8 de la loi de 1963. Mais la section de législation a été convaincue par l'exposé des motifs de l'avant-projet, selon lequel, avec l'apprentissage en immersion linguistique, « on apprend la langue en apprenant dans cette langue ». Elle a abouti à une conclusion identique lorsqu'elle a été appelée à donner son avis à propos de ce qui allait devenir le décret flamand relatif à l'enseignement XXIII du 19 juillet 2013, qui a introduit l'immersion linguistique au niveau secondaire dans l'enseignement flamand⁷³.

Selon la section de législation, les communautés peuvent donc déterminer dans quelle seconde langue est donnée une partie de la formation, tant dans les régions de langue française ou néerlandaise⁷⁴, selon le cas, qu'à Bruxelles, dès lors qu'elles règlent par-là l'enseignement des langues, et non la langue de l'enseignement.

Autrement dit, si c'était à refaire aujourd'hui, compte tenu de cette évolution, il ne serait plus requis de réviser l'article 130 de la Constitution puisque la Communauté germanophone pourrait, au titre des compétences dont elle dispose déjà en matière d'enseignement, améliorer

⁶⁹ Par la réglementation de l'enseignement de la seconde langue dans les écoles qui relèvent de leurs compétences, les communautés ont donc la maîtrise du niveau d'apprentissage de celle-ci par la grande majorité des élèves bruxellois.

⁷⁰ Cfr. Cour constitutionnelle, arrêt n° 28/2015 du 12 mars 2015.

⁷¹ En particulier, l'arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005 à propos duquel nous renvoyons à L. DETROUX, « L'enseignement et l'emploi des langues », *op. cit.*, p. 729.

⁷² Avis 42.022/2, donné le 27 décembre 2006 sur un avant-projet de décret relatif à l'enseignement en immersion linguistique, *Doc.*, P.C.F., sess. 2006-2007, n°392/1.

⁷³ Avis 53.213/1 donné le sur un avant-projet de décret « betreffende het onderwijs XXIII », *Doc.*, Parl. Comm. fl., sess. 2012-2013, n°2066/1, pp. 303-306.

⁷⁴ En ce compris les communes à facilités.

le bilinguisme dans les établissements organisés, subventionnés ou reconnus localisés sur son territoire, en concevant un régime d'immersion linguistique.

TITRE II – QUELLES PISTES DE TRAVAIL POUR UN ENSEIGNEMENT UNICOMMUNAUTAIRE TENDANT VERS LE BILINGUISME?

PISTE 1 – AUGMENTER LES POSSIBILITÉS D'APPRENTISSAGE PAR SUBMERSION

- 49. Dans le cadre de leurs compétences en matière d'enseignement, les communautés peuvent régler les conditions d'inscription des élèves dans l'enseignement qu'elles organisent ou subventionnent⁷⁵.

Il se fait que la Communauté flamande a prévu des règles de priorité à l'inscription dans les écoles fondamentales relevant de sa compétence en région bilingue de Bruxelles-Capitale, et a remplacé, en ce qui concerne le mode de preuve de l'usage du néerlandais dans le milieu familial, la déclaration sur l'honneur dont elle se contentait par le passé par des conditions de preuve plus strictes, de même qu'elle a permis que soit relevé le pourcentage de places réservées prioritairement dans ces écoles aux enfants dont au moins l'un des parents démontrerait une maîtrise suffisante du néerlandais.

Ce décret flamand ayant été validé par la Cour constitutionnelle, il peut être de nature à réduire les possibilités d'apprentissage du néerlandais par la voie de la « submersion », et augmenter la pression à charge de la Communauté française quant à la qualité de l'enseignement de la seconde langue prodigué au sein des réseaux organisés ou subventionnés par elle, lesquels sont confrontés, en Région de Bruxelles-Capitale, au potentiel reflux des élèves francophones ou allophones refoulés du réseau néerlandophone par application du régime d'inscription précité.

- 50. La façon dont les communautés fixent les conditions d'inscription dans leurs écoles respectives peut par ailleurs créer des difficultés au regard de la liberté que tirent les Bruxellois de l'absence de sous-nationalité. Celle-ci devrait à tout le moins leur permettre de modifier leurs choix notamment dans le temps, en sorte qu'ils pourraient décider de scolariser leurs enfants dans l'enseignement maternel relevant d'une communauté, puis dans l'enseignement primaire relevant de l'autre et enfin revenir à la première pour l'enseignement secondaire. « Les règles d'inscription adoptées unilatéralement par chaque communauté peuvent toutefois rendre l'exercice de cette liberté beaucoup plus difficile, en privilégiant l'inscription d'élèves ayant déjà suivi leur scolarité dans les établissements relevant de la même communauté ».⁷⁶

PISTE 2 – RENFORCER L'APPRENTISSAGE PAR IMMERSION LINGUISTIQUE

- 51. Le décret de la Communauté française du 11 mai 2007 est entièrement consacré à l'enseignement en immersion linguistique.

⁷⁵ C.C., arrêt n°7/2011 du 18 janvier 2011.

⁷⁶ B. STEEN et L. VANCRAVEBECK, « Les compétences fédérales en matière d'enseignement », *op. cit.*, p. 706.

En vertu de l'article 9 de ce décret, dans le fondamental, 8 à 21 périodes peuvent être données dans la langue cible, dans le secondaire, 8 à 13 périodes.

En Communauté flamande, l'immersion est organisée uniquement dans l'enseignement secondaire à temps plein. L'article 157/1 du Code de l'enseignement secondaire, tel que modifié par le Onderwijsdecreet XXIII du 19 juillet 2013, prévoit que « 20 % au maximum de la grille horaire hebdomadaire, les cours de langues étrangères modernes non compris, peut être offert en langue française, anglaise ou allemande ».

Il serait loisible aux communautés de renforcer l'apprentissage par immersion, en augmentant le nombre de périodes réservées à cette manière d'apprendre ou en prévoyant que la langue d'évaluation corresponde à la langue d'apprentissage, y compris pour les épreuves externes certificatives. Si l'on se réfère à la position de la section de législation du Conseil d'État, ce renforcement de l'apprentissage dans l'autre langue pourrait même impliquer une parité complète avec l'enseignement donné dans la langue de l'établissement, voire l'excéder, sans que ne puisse y être décelé un empiètement sur les compétences réservées au législateur fédéral en matière d'enseignement bilingue.

PISTE 3 – RENFORCER LES ÉCHANGES ENTRE ENSEIGNANTS ET ÉLÈVES DES DEUX COMMUNAUTÉS

- 52. À l'heure actuelle, en dehors du régime de l'immersion, il est déjà permis de recenser diverses initiatives prises par les communautés (et les autres pouvoirs organisateurs dans le champ de leur liberté d'enseignement ou autonomie locale) pour stimuler l'apprentissage de la seconde langue suivant des modalités diversifiées.

En Communauté française, par exemple, il est admis depuis plusieurs années que les échanges scolaires et les visites d'écoles organisées dans l'autre langue constituent pour les élèves une autre façon d'améliorer leur apprentissage.

Le programme européen COMENIUS ne permettant pas la mobilité des élèves entre les entités d'un même pays, il a été complété, par la voie de circulaires ministérielles⁷⁷ et de moyens budgétaires, du programme EXPEDIS. Ce dernier donne la possibilité aux élèves de la Communauté française de fréquenter une école d'une autre communauté linguistique belge, ou d'un autre pays, durant une période variant d'un à trois mois dans le cadre privé et de trois mois à une année scolaire complète via un organisme de coordination agréé. Le but du programme est double : initier l'élève à la langue de la communauté d'accueil et lui permettre de découvrir d'autres réalités culturelles, sociales et familiales.

Si les séjours effectués dans le cadre privé ne donnent plus lieu à des recensements par l'administration, on sait qu'en 2015-2016, 82 élèves (seulement) ont été pris en charge par les organismes agréés⁷⁸.

En complément du programme EXPEDIS, la Communauté française a, dans le champ de ses compétences, également recours au programme « Ouverture aux langues et aux cultures »

⁷⁷ Voy. la circulaire n°5039 du 24 octobre 2014 « Organisation des séjours scolaires individuels dans le cadre du programme EXPEDIS ». Voy. à ce propos la réponse à la question n°118 de Madame MOINET du 5 mars 2018 relative au programme EXPEDIS, Parl. Comm. fr., Bull. Q. & R., n°8 2017-2018), pp. 102-103.

⁷⁸ Réponse de Mme Marie-Martine SCHYNS à une question de Mme Valérie WARZÉE-CAVERENNE intitulée « Programme de mobilité scolaire EXPEDIS », Parl. Comm. fr., CRIC n°61-Educ. 10 (2016-2017), p. 26.

(OLC)⁷⁹, au programme européen Erasmus+, et aux échanges collectifs organisés par les écoles elles-mêmes. Des transferts d'élèves du fondamental existent également avec la Communauté flamande⁸⁰.

Le programme Erasmus+ est également destiné aux enseignants puisqu'il permet le financement de programmes conjoints de formation du personnel⁸¹.

Un examen par les communautés de chacun des programmes auxquels elles ont recours sous l'angle spécifique de l'apprentissage de la seconde langue pourrait s'avérer judicieux.

- 53. Quant à l'extension du programme EXPEDIS au plus grand nombre, elle impliquerait assurément que la Communauté française légifère sur la question et coopère avec la Communauté flamande pour mieux coordonner les échanges et leur incidence sur l'organisation de l'enseignement.

Pour rappel, l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pose le principe selon lequel l'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

La même disposition précise que les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret⁸².

L'article 92*bis*, § 1^{er}, consacre ainsi la liberté des composantes de l'État fédéral de coopérer entre elles, tandis que l'article 92*bis*, § 2 à § 4*undecies* porte sur les accords de coopération obligatoires, à conclure dans les domaines qui y sont expressément identifiés. Pour ce qui concerne les accords facultatifs, ce qui serait le cas en l'espèce, les parties à un accord de coopération peuvent librement statuer tant sur l'opportunité de la coopération que sur les moyens d'y parvenir⁸³.

⁷⁹ Mais ce programme est le fruit d'un partenariat entre la Communauté française et onze pays dont les Pays-Bas ne font pas partie (Chine, Espagne, Grèce, Italie, Maroc, Turquie, Tunisie, Pologne, Portugal, Roumanie et Russie).

⁸⁰ *Ibidem*, p. 27.

⁸¹ Voy. à ce propos, pour la Communauté française, la circulaire n°6476 du 9 janvier 2018, intitulée : « Erasmus+, une nouvelle action pour les écoles : les partenariats d'échanges scolaires ! »

⁸² Depuis la sixième réforme de l'État, il est possible d'exécuter un accord de coopération qui a reçu l'assentiment par la loi ou le décret par un accord de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment législatif ne soit requis.

⁸³ En matière d'enseignement, comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé dans un arrêt n°7/2012 du 18 janvier 2012, il n'y a pas de concertation requise entre communautés, et *a fortiori* pas entre communautés et régions – lesquelles sont incompétentes dans ce domaine. Dans l'hypothèse où les Communautés française et flamande s'entendraient pour structurer des échanges d'élèves et d'enseignants à Bruxelles et faire jouer un rôle à la Cocof et à la VGC, la Région de Bruxelles-Capitale pourrait être associée à l'accord de coopération qui serait conclu, vu le rôle de bailleur de fonds des commissions communautaires qu'elle détient en vertu de l'article 178 de la Constitution.

PISTE 4 – RENFORCER L'APPRENTISSAGE DE LA SECONDE LANGUE

- 54. Les communautés peuvent régler l'enseignement de la seconde langue, au sens de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique de l'enseignement, et ce également en tant que leur législation respective s'appliquerait en région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans les communes à facilités.

La Communauté flamande l'a fait à l'occasion de l'adoption d'un décret du 8 mai 2009 « betreffende het onderwijs XIX » et a amendé, à cette occasion, l'article 10 de la loi du 30 juillet 1963, disposition relative à l'enseignement de la seconde langue dans les écoles de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et dans les communes à facilités, confortée sur ce point par la section de législation du Conseil d'État⁸⁴.

La Communauté française a réglé l'enseignement de la seconde langue pour ce qui la concernait, mais sans jamais modifier jusqu'à présent l'article 10 relatif à l'enseignement de la seconde langue dans les écoles de la région bilingue de Bruxelles-Capitale dans la mesure où ces écoles relèveraient de sa compétence territoriale.

À ce jour, donc, dans la région de langue française, la seconde langue est, aux termes de l'article 9 de la loi du 30 juillet 1963, le néerlandais, l'allemand ou l'anglais, à raison de trois heures par semaine à partir de la cinquième année d'études.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 10 de la même loi du 30 juillet 1963 se lit comme suit en tant qu'il concerne la Communauté française⁸⁵ :

« L'enseignement de la seconde langue est obligatoire dans les écoles primaires de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et des communes visées à l'article 3, à raison de trois heures par semaine au deuxième degré et de cinq heures par semaine aux troisième et quatrième degrés. Toutefois, dans les écoles primaires créées par application de l'article 6 dans les communes visées à l'article 3, 1°, le nombre d'heures est porté respectivement à quatre et à huit.

Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, un enseignement de la deuxième langue peut être organisé à partir de la première année de l'enseignement primaire, à raison de deux heures par semaine. Cet enseignement concerne uniquement la langue parlée. Il est facultatif pour les élèves.

La seconde langue sera le français ou le néerlandais. (...)

Cet enseignement peut comprendre des exercices de récapitulation des autres matières du programme.

(...) ».

Cette disposition doit être lue en combinaison avec les articles 7 et 8 du décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement, rédigés comme suit :

« Article 7. – Sans préjudice de l'article 10 de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement, l'apprentissage à communiquer dans une langue

⁸⁴ Doc., P.C.FI., sess. 2008-2009, n°2159/1, p. 306-307.

⁸⁵ Nous soulignons.

moderne autre que le français comprend au moins deux périodes hebdomadaires en cinquième et en sixième primaire.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale et dans les communes visées à l'article 3 de la même loi, la langue moderne est le néerlandais.

(...)

Sauf dérogation accordée par le ministre, l'élève ne peut pas modifier son choix de langue entre la 5^e et la 6^e années primaires.

Le cours de langue moderne est assuré par un maître de seconde langue, porteur du titre d'agrégé de l'enseignement secondaire inférieur, Section langues germaniques, ou de celui d'instituteur primaire complété :

1° pour le néerlandais et l'allemand, par le certificat de connaissance approfondie visé à l'article 24 du décret du 3 février 2006 relatif à l'organisation des examens linguistiques ;

2° pour l'anglais, par un certificat de connaissance approfondie dont le Gouvernement organise la délivrance.

Les cours de langue organisés en 5^e et 6^e font l'objet d'une évaluation externe organisée sous le contrôle de l'Inspection de la Communauté française en collaboration avec les représentants des différents pouvoirs organisateurs.

Article 8. – Lorsque, en application de la loi du 30 juillet 1963 précitée, le cours de langue moderne comprend plus de deux périodes hebdomadaires, il peut avoir pour objet, en sus de l'apprentissage linguistique, un des objectifs visés à l'article 16, § 3, alinéa 2, du décret du 24 juillet 1997 précité ».

Au niveau secondaire, l'enseignement du néerlandais occupe quatre périodes hebdomadaires pour le premier degré commun et deux à quatre périodes hebdomadaires pour le premier degré différencié (articles 8, 3°, et 17, 3°, du décret du 30 juin 2006 relatif à l'organisation pédagogique du 1^{er} degré de l'enseignement secondaire); et au moins deux périodes hebdomadaires à partir de la troisième année secondaire (article 4*bis* de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire).

Pour la Communauté flamande, en revanche, l'article 10 de la loi du 30 juillet 1963 se lit comme suit⁸⁶ :

« L'enseignement de la seconde langue est obligatoire dans les écoles primaires de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et des communes visées à l'article 3. Toutefois, dans les écoles primaires créées par application de l'article 6 dans les communes visées à l'article 3, 1°, le nombre d'heures est porté respectivement à quatre et à huit.

Dans l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, un enseignement de la deuxième langue peut être organisé à partir de la première année de l'enseignement primaire.

La seconde langue sera le français ou le néerlandais. (...)

Dans les communes visées à l'article 3, 1°, un certain nombre de matières peuvent être enseignées dans la seconde langue dans l'enseignement secondaire. Le Roi fixe ces matières ainsi que leur nombre pour chacune de ces communes ».

Au niveau secondaire, le français figure dans les cours généraux au programme de chaque année d'études (articles 153 et suivants du Code de l'enseignement secondaire).

Quant à l'article 11 de la loi du 30 juillet 1963, demeuré inchangé à tous niveaux de compétence, il prévoit que :

⁸⁶ Nous soulignons.

« Dans les établissements d'enseignement secondaire de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale où une seconde langue figure au programme, cette seconde langue sera le français ou le néerlandais » .

- 55. Par la réglementation de l'enseignement de la seconde langue dans les écoles qui relèvent de leurs compétences, les communautés ont donc la maîtrise du niveau d'apprentissage de celle-ci par la grande majorité des élèves bruxellois.

Il leur est loisible de perfectionner ce régime.

ANNEXE – LÉGISLATION EN VIGUEUR AU MOMENT DE LA COMMUNAUTARISATION DE L'ENSEIGNEMENT

PRINCIPALES SOURCES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES EN VIGUEUR AU 31 DÉCEMBRE 1988⁸⁷

Lois sur l'enseignement primaire coordonnées le 20 août 1957 ;

Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire ;

Loi du 19 juillet 1971 relative à l'organisation et à la structure générale de l'enseignement secondaire ;

Loi concernant l'obligation scolaire du 29 juin 1983 ;

Arrêté royal du 15 décembre 1973 déterminant les normes de dédoublement et de regroupement d'années d'études dans l'enseignement technique, en ce qu'il concerne l'enseignement secondaire de plein exercice ;

Arrêté royal du 9 novembre 1981 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un centre d'enseignement secondaire ;

Arrêté royal du 30 mars 1982 relatif aux centres d'enseignement secondaire et fixant le plan de rationalisation et de programmation de l'enseignement secondaire de plein exercice.

Arrêté royal n°49 du 2 juillet 1982 relatif aux normes de création, de maintien et de dédoublement et au calcul de crédit d'heures de l'enseignement secondaire de type I, concernant la fusion d'établissements ainsi que certains emplois du personnel des établissements d'enseignement secondaire de plein exercice de type I et de type ;

Arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

Arrêté royal du 30 août 1984 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire sur base d'un capital-périodes ;

Arrêté royal n°413 du 29 avril 1988 portant des dispositions relatives aux moyens de fonctionnement de l'enseignement de l'État et aux subventions de fonctionnement allouées à l'enseignement subventionné ;

⁸⁷ Certains arrêtés royaux sont des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont été confirmés par le législateur.

CONDITIONS D'ADMISSION AUX SUBVENTIONS APPLICABLES AU 31 DÉCEMBRE 1988

En repartant d'un *vade-mecum* publié en 1988 par le ministère de l'Éducation nationale sous l'intitulé « Le Pacte scolaire. Personnel et subventions », on peut résumer les conditions de subventionnement des écoles alors en vigueur :

1° Répondre aux critères du plan de rationalisation et de programmation ;

L'école doit atteindre un minimum d'élèves pour ouvrir le droit aux subventions (programmation) et pour le maintenir (rationalisation). À titre d'exemple, l'arrêté royal du 2 août 1984 prévoit, pour l'enseignement fondamental, un minimum de 50 élèves à atteindre au 30 septembre de l'année d'ouverture, puis 80 élèves, 110 élèves et 140 élèves, les années suivantes. Indépendamment des normes en vigueur en la matière, des familles pourraient invoquer à leur profit le régime de libre choix prévu à l'article 4 de la loi du Pacte scolaire. Son arrêté royal d'application du 14 mars 1960 permettrait alors d'obtenir que les premières écoles bilingues soient subventionnées à la demande de 16 familles pour l'enseignement gardien ou primaire, 12 familles par années d'études dans chacune des sections de l'enseignement moyen du degré inférieur, en moyenne 7 familles par année d'études dans chacune des sections pour l'enseignement moyen du degré supérieur.

2° Adopter une structure existante dans l'enseignement de l'État ou approuvée par le ministre de l'Éducation nationale ;

Il n'y a plus formellement de ministre de l'Éducation nationale. Ceci n'empêche pas un ministre du Gouvernement fédéral d'être en charge de la matière de l'Éducation, et de répondre devant la Chambre de ces questions, notamment devant la Commission de l'Économie, de la Politique scientifique, de l'Éducation, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture de la Chambre. C'est à ce ministre que reviendrait la mission d'approuver la structure adoptée par le pouvoir organisateur d'un enseignement bilingue à Bruxelles.

3° Se conformer aux dispositions relatives à l'emploi des langues ;

Le pouvoir organisateur s'y conformerait, sous la réserve que celles-ci seraient interprétées par ses soins comme permettant l'organisation d'un enseignement bilingue.

4° Respecter un programme conforme aux prescriptions légales ou approuvé par le ministre de l'Éducation nationale ;

Il est possible de satisfaire cette condition par la même voie que le 2°.

6° Se soumettre au contrôle et à l'inspection organisés par le Roi ;

Même si cette inspection n'est plus organisée, il suffit au pouvoir organisateur d'accepter de s'y soumettre.

7° Être établi dans des locaux répondant à des conditions d'hygiène et de salubrité ;

Il s'agit notamment des critères fixés par l'arrêté royal du 18 novembre 1957 portant les conditions d'hygiène et de salubrité exigées des établissements d'enseignement moyen, technique et normal subventionnés.

On peut ajouter en lien avec ce point 7°, ainsi qu'avec le point 10°, que l'article 33 de la loi du Pacte scolaire prévoit l'intervention des pouvoirs locaux en matière de « tutelle sanitaire » y compris en faveur des élèves de l'enseignement libre subventionné. Pour éviter de créer des services de promotion de la santé uniquement pour les écoles bilingues, il pourrait être fait appel aux services existants dans les communes ou les commissions communautaires.

8° Disposer du matériel didactique et de l'équipement scolaire répondant aux nécessités pédagogiques ;

Cette condition n'est pas précisée outre mesure dans la législation de l'époque.

9° Former un ensemble pédagogique situé dans un même complexe de bâtiments, ou en tout cas dans une même commune ou agglomération ;

Vu la référence à la notion d'agglomération, cette condition serait automatiquement rencontrée par toute école bilingue dont l'activité se limite au territoire bruxellois.

10° Disposer d'un personnel susceptible de ne pas mettre en danger la santé des élèves ;

Il s'agit principalement d'appliquer les dispositions fédérales en matière de bien-être des travailleurs (cfr. la loi du 4 août 1996).

11° Se soumettre aux régimes des congés.

Il conviendrait d'appliquer l'arrêté royal du 22 mai 1965 relatif au régime des vacances et des congés dans l'enseignement. Les écoles bilingues devraient suivre un calendrier scolaire proche de celui des écoles unicomunautaires (vacances d'été, de Noël, de Pâques, congés de carnaval, de Toussaint, etc.).