

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 29e november 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel "van experimentenwet", heeft de 9e februari 1983 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunie saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 29 novembre 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "sur les expériences pédagogiques", a donné le 9 février 1983 l'avis suivant :

Bij brief van 26 november 1982 heeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd over een "voorstel van experimentenwet" (1).

Die adviesaanvraag is uitdrukkelijk beperkt tot de bevoegdheidsvraag die het voorstel doet rijzen.

Doel van het voorstel is mogelijk te maken dat bij wijze van experiment maatregelen worden vastgesteld die afwijken van de regels die normaal op onderwijsgebied gelden. Deugdelijk gebleken experimenten zouden dan aanleiding kunnen zijn tot wetswijziging (artikel 8).

Het toepassingsgebied van die experimenten is in het voorstel uiterst vaag gehouden, met de bedoeling experimenten mogelijk te maken waarbij alle facetten van het onderwijs betrokken zouden zijn.

Uit het onderzoek van de artikelen en van de toelichting bij het voorstel blijkt dat de experimenten waaraan gedacht wordt afwijking zouden behoeven van de regels die meer bepaald de volgende onderwerpen betreffen :

.../...

(1) Voorstel van de heer J. RAMAEKERS en consorten, Kamer, 1981-1982, Gedr. St. nr 60/1.

- toelagen (artikel 6, eerste lid, artikel 11),
- begeleiding (artikel 7, § 2, tweede lid),
- personeelsstatuut (artikel 1, § 2, tweede lid, artikel 11, § 2),
- pedagogische methoden (artikel 6, tweede lid, artikel 7),
- diploma's (artikel 7, § 2, artikel 12) en leerplannen (toelichting blz. 2),
- schoolorganisatie (artikel 9, tweede lid, en toelichting blz. 2),
- rol van de directeurs en inspecteurs (toelichting blz. 1),
- mate van afhankelijkheid der scholengemeenschappen (idem),
- onderwijsstructuren (toelichting blz. 2).

Er is aan het wetsvoorstel ook een institutionele kant : het richt een Experimentenraad (1) op, die ermee belast is advies te geven in de door het voorstel bepaalde gevallen en toe te zien op de toepassing van de voorgestelde wet. Tenslotte wordt er voor het doorvoeren van de experimenten een rechtstechniek ingesteld, het zogenaamde "experimentencontract", en wordt er voor de financiering ervan een begrotingsfonds geopend.

+

+ +

De bevoegdheid van de nationale wetgever ten aanzien van de voorgestelde bepalingen moet worden getoetst aan artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet :

.../...

- (1) De toelichting heeft het over een raad voor het Vlaamse en een raad voor het Waalse gewest maar de tekst zelf van het voorstel richt maar één raad op.

"De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft,
bij decreet :

...

- 2° het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma's, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen".

Die tekst verleent de Gemeenschappen principiële bevoegdheid in onderwijszaken. Het optreden van de wetgever op dat gebied is slechts verantwoord op voorwaarde dat de maatregelen die hij aanneemt zich laten onderbrengen in een van de zeven uitzonderingen welke de Grondwet op de bevoegdheid van de Gemeenschappen heeft gesteld.

+

+ +

Sommige van de in het voorstel geplande maatregelen behoren tot die uitzonderingen.

Dat is duidelijk het geval voor de bepalingen met betrekking tot de diploma's (artikel 7, § 2, en artikel 12).

Dat is ook het geval, al is dat niet zo direct zichtbaar, met artikel 1 in zoverre het stelt dat "ook ten aanzien van statutaire bepalingen uitzonderingen zijn toegelaten". Op het stuk van de wedden en dus van de bezoldigingsregeling is de bevoegdheid uitdrukkelijk voor de nationale wetgever weggelegd. Ten aanzien van de andere statuutbepalingen eist de algemene opzet van de hervorming der instellingen evenzo het behoud van eenvormigheid in de rechtstoestand van de leden van het onderwijzend personeel.

.../...

Het voorstel gaat de bevoegdheid van de nationale wetgever daarentegen kennelijk te buiten in zover het de Koning machtigt tot het "opschorten" van decreetbepalingen (artikel 1, § 2).

Overigens is het voor de meeste bepalingen van het voorstel niet mogelijk uit hun inhoud zelf op te maken of zij wel degelijk tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren. Alles hangt af van de toepassing die eraan gegeven zal worden.

In die omstandigheden - en aangezien de adviesaanvraag beperkt is gehouden tot het vraagstuk van de bevoegdheid - kan de Raad van State alleen maar opmerken dat het vanzelf spreekt dat de nationale wetgever bevoegd is - en slechts bevoegd is - om de geplande experimenten mogelijk te maken voor zover deze betrekking hebben op aangelegenheden die artikel 59bis, § 2, van de Grondwet uitsluitend voor het nationale gezag bestemt. Mochten de experimenten andere aangelegenheden gelden, dan zou ieder desbetreffend voorschrift uitsluitend tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Par sa lettre du 26 novembre 1982, le Président de la Chambre des représentants a demandé l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur une proposition de loi "sur les expériences pédagogiques" (1). Cette demande d'avis est expressément limitée à la question de compétence que pose la proposition.

L'objet de la proposition est de permettre d'adopter, à titre expérimental, des mesures qui s'écartent des règles normalement applicables en matière d'enseignement. Les expériences qui se révéleraient bonnes pourraient inspirer des modifications législatives (article 8).

Le champ d'application de ces expériences est circonscrit d'une manière extrêmement vague, dans le but d'autoriser des expériences portant sur tous les aspects de l'enseignement.

L'analyse des articles et des développements de la proposition montre que les expériences envisagées exigeraient qu'il soit dérogé aux règles relatives notamment aux objets suivants :

- les subventions (article 6, alinéa 1er, article 11),
- l'encadrement (article 7, § 2, alinéa 2),
- le statut du personnel (article 1er, § 2, alinéa 2, article 11, § 2),
- les méthodes pédagogiques (article 6, alinéa 2, article 7),
- les diplômes (article 7, § 2, article 12) et les programmes (développements, p. 2),
- l'organisation scolaire (article 9, alinéa 2, et développements, p. 2),
- le rôle des directeurs et des inspecteurs (développements, p. 1),
- le degré de dépendance des centres d'enseignement (idem),
- les structures de l'enseignement (développements, p. 2).

.../...

(1) Proposition de loi de M. J. RAMAEKERS et consorts, Chambre, 1981-1982, doc. n° 60/1.

La proposition présente également un aspect institutionnel; elle crée un Conseil des expériences (1), chargé de donner des avis dans les cas prévus par la proposition, et de surveiller l'application de la loi proposée. Enfin, elle crée un instrument juridique, dénommé "contrat d'expérimentation", destiné à la réalisation des expériences, et ouvre un fonds budgétaire afin d'en financer les frais.

+

+ +

La compétence du pouvoir législatif national à l'égard des dispositions proposées doit être appréciée au regard de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution :

"Les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

...

2° l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire".

Ce texte donne aux Communautés une compétence de principe en matière d'enseignement. La compétence du pouvoir législatif n'est justifiée, en ce domaine, qu'à la condition que les mesures qu'il adopte se rattachent à l'une ou l'autre des sept exceptions que la Constitution apporte à la compétence des Communautés.

+

+ +

Certaines des mesures envisagées par la proposition font partie de ces exceptions.

.../...

(1) Les développements mentionnent un Conseil pour la Région flamande et un autre pour la Région wallonne, mais le texte même de la proposition ne crée qu'un seul Conseil

C'est manifestement le cas des dispositions relatives aux diplômes (article 7, § 2, et article 12).

C'est aussi, quoique de manière moins apparente, le cas de l'article 1er dans la mesure où il permet de "déroger aux dispositions statutaires". La compétence est expressément réservée au législateur national à l'égard des traitements, et donc du statut pécuniaire. A l'égard des autres dispositions statutaires, l'économie générale des réformes institutionnelles commande également de maintenir l'uniformité dans la situation juridique des enseignants.

En revanche, la proposition excède manifestement la compétence du législateur national, en tant qu'elle autorise le Roi à suspendre des dispositions de décrets (article 1er, § 2).

Pour le reste, la plupart des dispositions proposées ne permettent pas de déterminer, par leur contenu même, si elles relèvent bien de la compétence du législateur national. Tout dépend de l'application qui en sera faite.

Dans ces conditions - et la demande d'avis se limitant à la question de compétence - le Conseil d'Etat ne peut que se borner à observer qu'il va de soi que le législateur national est compétent - et n'est compétent que - pour rendre possibles les expériences envisagées dans la mesure où celles-ci ont trait aux matières réservées à l'autorité nationale par l'article 59bis, § 2, de la Constitution. Si les expériences avaient trait à d'autres matières, toute règle qui s'y rapporterait serait de la compétence exclusive des Communautés.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

voorzitter,
président,

P. TAPIE,

kamervoorzitter,
président de chambre,

H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT,
Gh. TACQ,
A. VANWELKENHUYZEN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

P. DE VISSCHER,
F. RIGAUX,
G. SCHRANS,
J. GIJSSELS,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD,
Mesdames :

griffier,
greffier,

M. VAN GERREWEY,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. P. TAPIE.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. TAPIE.

De verslagen werden uitge-
bracht door de H. H. VERHULST
en door de H. M. LEROY, auditeurs.

Les rapports ont été présenté
par M. H. VERHULST et par M. M.
LEROY, auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.