

BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
21-03-1989 <i>Sandemeulebroeck</i>
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

L. 18.983/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 maart 1989 door de Gemeenschapsminister van Onderwijs verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "betreffende de organisatie van het secundair onderwijs", heeft op 16 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies is gevraagd, beperkt de Raad van State zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

I. INHOUD.

Het voor advies voorgelegde besluit strekt ertoe de bestaande structuren van type I en type II van het secundair onderwijs met volledig leerplan te vervangen door een eenvormige structuur, bestaande uit drie graden van telkens twee leerjaren.

Het ontwerp betreft enkel het gewoon secundair onderwijs met volledig leerplan. Het omvat, naast de afbakening van het toepassingsgebied en de omschrijving van de gebruikte termen, hoofdzakelijk drie grote luiken, met name : de structuur van het secundair onderwijs, (artikelen 3 tot 7), de toelatingsvoorwaarden tot de verschillende leerjaren en graden van het secundair onderwijs (artikelen 8 tot 22) en de voorwaarden van overgang naar een leerjaar of een graad (artikelen 23 tot 30).

In de artikelen 33 tot 38 worden regelen gesteld met betrekking tot de toekenning van individuele afwijkingen of vrijstellingen.

De artikelen 40 en 41 van het ontwerp betreffen de geleidelijke inwerkingtreding van het besluit, uiteraard gekoppeld aan de geleidelijke opheffing van het koninklijk besluit van 29 juni 1984 betreffende de organisatie van het

secundair onderwijs. De toepassing van de nieuwe regeling begint met het schooljaar 1989-1990. Na zeven schooljaren zal zij van integrale uitwerking zijn.

Een aantal aangelegenheden die nauw verband houden met de nieuwe structuur, zoals de bekwaamheidsvereisten van het onderwijzend personeel, de classificatie der vakken en de omkaderingsnormen, worden in het ontwerp niet geregeld. Volgens de gemachtigde van de Executieve zullen die aangelegenheden in latere ontwerpen behandeld worden.

II. BEVOEGDHEID.

Sommige bepalingen van het besluit betreffen de oriënteringsattesten en getuigschriften.

Zorgvuldigheidshalve mag worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 59bis, § 2, 2°, b) van de Grondwet, zoals op 15 juli 1988 gewijzigd, de nationale overheid bevoegd is gebleven om "de minimale voorwaarden voor het uitreiken der diploma's" vast te stellen. Uit de verklarende nota bij het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 59bis van de Grondwet blijkt evenwel dat onder "minimale voorwaarden voor het behalen van diploma's" enkel moeten worden verstaan "de grote indelingen van het onderwijs in niveaus, leidend tot de uitreiking van diploma's en eindgetuigschriften, alsook de minimale globale duur die aan elk van deze niveaus moet worden besteed", die minimale globale duur zijnde "de resultante van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week" (Gedr. St., Senaat, B.Z., 1988, 100 - 2/1°, blz. 3).

Tijdens de bespreking in de Commissie voor de herziening van de Grondwet van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Minister van Onderwijs (F) daaraan toegevoegd dat die minimale voorwaarden "geen betrekking hebben op de inhoud ervan, met andere woorden op het leerplan" (Gedr. St., Kamer v. Volksv., B.Z., 1988, 10/59b - 456/4, blz. 27).

De bepalingen van het ontwerp die de bedoelde oriënteringsattesten en getuigschriften betreffen, hebben geen betrekking op die aldus toegelichte minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's. Zij behoren dan ook tot de bevoegdheid van de Gemeenschapsoverheid.

III. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die in geval van toepassing of uitvoering noodzakelijkerwijs tot nieuwe uitgaven aanleiding zullen geven. Bepalingen van die aard moeten worden beschouwd als bepalingen met een financiële weerslag. De opmerking betreft inzonderheid de artikelen 3, § 5, 6, 4°, en 11, 7°.

In de huidige stand van de wetgeving, kunnen die bepalingen niet worden vastgesteld dan met het akkoord van de Gemeenschapsminister van Begroting (artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole).

.../...

2. Opgemerkt moet worden dat de klasseraad en de kwalificatiecommissie ondermeer ermee belast zijn te beslissen over de toelating van leerlingen tot een bepaald leerjaar, een bepaalde onderwijsvorm of onderverdeling (zie de artikelen 9 tot 11, 12, § 1, 13) en over de bekrachtiging van de studies, zonder dat in een volledig sluitende regeling omtrent hun werking en omtrent de rechtsbescherming van de betrokkene is voorzien.

3. Het ontwerp biedt de gelegenheid om de tot heden gebruikte terminologie aan het moderne taalgebruik te toetsen. Aldus zou bijvoorbeeld het woord "inrichting" beter worden vervangen, ook in de samenstellingen, door "instelling".

4. De indeling in titels moet worden vervangen door een indeling in hoofdstukken.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING.

Aanhef.

Het ontwerp ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 24, § 2, 1°, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, aan de artikelen 2, 3, 5, § 1, 1°, en § 3, 6 en 13 van de wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de

organisatie van het secundair onderwijs en aan de artikelen 6 en 6bis van de wetten op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens, gecoördineerd op 31 december 1949.

De verwijzingen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar de wetten van 11 juli 1973 en 29 juni 1983, naar het koninklijk besluit van 1 juli 1957 en het koninklijk besluit nr. 2 van 21 augustus 1978, alsook naar het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs mogen dan ook geschrapt worden.

Gelet op de talrijke wijzigingen die aan het op te heffen koninklijk besluit van 29 juni 1984 werden aangebracht, lijkt het in dit geval aangewezen elke verwijzing naar die wijzigingen weg te laten. De woorden "laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van" kunnen dan ook geschrapt worden.

Artikel 2.

Een aantal begrippen die in het besluit regelmatig gebruikt worden, komen in de definities niet voor. Het betreft inzonderheid de begrippen "optie" (volgens de gemachtigde van de Executieve te onderscheiden van het gedefinieerde "basisoptie"), "Project Algemene Vakken" en "overeenstemmende studierichtingen". Het kan nuttig zijn een definitie van die termen in de begripsomschrijvingen op te nemen.

Artikel 3.

In paragraaf 5 wordt toegestaan dat voor immigrantenkinderen een eerste leerjaar B-variant wordt ingericht. De modaliteiten ervan worden "bepaald of goedgekeurd" door de Gemeenschapsminister van Onderwijs.

Bepalen en goedkeuren zijn uiteraard twee onderscheiden rechtshandelingen. In de regel onderstelt bepalen de uitoefening van een normatieve bevoegdheid bij wege van een reglement, terwijl goedkeuren een daad van toezicht is die bij wege van een individuele beslissing uitgeoefend wordt.

Uit de algemene uitleg welke in het verslag aan de Executieve onder punt 5 omtrent de mogelijkheid van afwijkende structuren wordt gegeven, welke uitleg ook voor het bepaalde in artikel 3, § 5, gelding kan hebben, mag men afleiden, eensdeels, dat de beslissing tot inrichting van een structuur die afwijkt van die welke in het besluit in ontwerp is bepaald, principieel zaak is van de inrichtende macht - voor het gemeenschapsonderwijs dus de ARGO -, doch, anderdeels, dat de Vlaamse Executieve zich het recht voorbehoudt zo nodig ter zake regelend op te treden, uiteraard zowel voor het onderwijs gefinancierd door de Vlaamse Gemeenschap als voor het onderwijs gesubsidieerd door de Vlaamse Gemeenschap. Uit die uitleg mag tevens blijken dat, in voorkomend geval, de afwijkende structuur welke in het gemeenschapsonderwijs bij de enkele beslissing van de ARGO zou zijn ingericht, niet noodzakelijkerwijs, als vereiste voor subsidiëring, model hoort te staan voor afwijkende structuren in het gesubsidieerd onderwijs. Dat lijkt te moeten volgen uit het bijzondere

decreet van 19 december 1988 waarbij de ARGO de inrichtende macht van het gemeenschapsonderwijs is geworden, waardoor de overheid die de inrichtende macht uitoefent van het gemeenschapsonderwijs, opvolger van het rijksonderwijs, binnen de Vlaamse Gemeenschap niet langer tevens de overheid is die, binnen de grenzen door of krachtens de Grondwet bepaald, voor de organisatie van alle door die Gemeenschap gefinancierd of gesubsidieerd onderwijs regelend optreedt.

Hoe dan ook, men zal moeten toegeven dat de uitleg welke omtrent de mogelijkheid van afwijkende structuren in het verslag aan de Vlaamse Executieve wordt gegeven, niet zo vanzelfsprekend uit de tekst van het ontwerp naar voren komt en bezwaarlijk uit de woorden "worden bepaald of goedgekeurd door de Gemeenschapsminister van Onderwijs" kan worden afgeleid.

In ieder geval, zo het terzake gaat om de uitoefening van een normatieve bevoegdheid, hoort deze bij de Vlaamse Executieve te blijven die, overeenkomstig de artikelen 20, 69 en 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als college met de normatieve bevoegdheid is bekleed. Men kan zich zelfs de vraag stellen of het niet tot de waarborgen behoort welke met het nieuwe artikel 17 van de Grondwet zijn nagestreefd, dat elke beslissing ter zake van onderwijs waarbij van de algemene regel wordt afgeweken en die op de inrichting van het onderwijs betrekking heeft of op de subsidiëring ervan een weerslag heeft, aan de Vlaamse Executieve in haar geheel zou worden voorgelegd.

Het eerste lid van paragraaf 5 ware beter gesteld als volgt : "Voor immigrantenkinderen kan een eerste leerjaar B-variant ingericht worden".

Artikel 6.

Luidens 4° kan een derde graad van het beroepssecundair onderwijs worden ingericht volgens een modulair stelsel waarvan de Gemeenschapsminister de modaliteiten vaststelt.

Het begrip "modulair stelsel" wordt in het ontwerp niet omschreven.

Volgens de gemachtigde wijkt dit stelsel niet af van het gewone onderwijsstelsel wat het aantal vakken en de daaraan bestede uren betreft, doch wel wat het ritme van het onderwijs betreft.

Het kan aanbeveling verdienen een definitie van dit begrip, zo niet in artikel 2 van het ontwerp dan minstens in het verslag aan de Vlaamse Executieve op te nemen.

Het vaststellen van de modaliteiten van dit stelsel onderstelt de uitoefening van een normerende bevoegdheid en moet - omdat het om een wezenlijk gegeven van de regeling lijkt te gaan - zaak blijven van de Vlaamse Executieve; aan de Gemeenschapsminister van Onderwijs kan daartoe geen delegatie worden verleend.

De woorden "Gemeenschapsminister van Onderwijs" moeten dan ook worden vervangen door "Executieve".

Artikel 9.

In het eerste lid schrijve men :

"Wanneer een klasseraad zich enkel over de toelating tot een bepaald leerjaar, een bepaalde onderwijsvorm of onderverdeling moet uitspreken, geschiedt dit, tenzij anders is bepaald, door de klasseraad van het leerjaar, de onderwijsvorm of de onderverdeling waarnaar de leerling overgaat".

In het derde lid wordt gesteld dat de processen-verbaal van de beslissingen van de klasseraad gedurende dertig jaar worden bewaard. In tegenstelling met artikel 8, laatste lid, van het koninklijk besluit van 29 juni 1984 betreffende de organisatie van het secundair onderwijs, is die bepaling zeer algemeen gesteld en strekt de verplichting tot dertigjarige bewaring zich uit tot alle beslissingen van de klasseraad. Vraag is of zulks de bedoeling van de Vlaamse Executieve is.

Artikel 11.

De bepaling van paragraaf 7 kan, om de reden vermeld bij artikel 6, beter worden geredigeerd als volgt :

"De Executieve bepaalt de toelatingsvoorwaarden voor de leerlingen die een muzikale opleiding ingericht in een instelling voor kunstsecundair onderwijs wensen te volgen. Deze leerlingen kunnen niet worden toegelaten dan na gunstig advies van de klasseraad".

Artikel 20.

In paragraaf 6, tweede lid, wordt een normerende bevoegdheid toegekend aan een Gemeenschapsminister.

De woorden "de Gemeenschapsminister die het muziekonderwijs onder zijn bevoegdheid heeft" moeten dan ook worden vervangen door "de Executieve".

Artikel 21.

Naar analogie met de bepaling van § 1, 2°, a) en c) schrijve men in § 1, 2°, d) :

"d) in het zevende leerjaar ingericht op het einde van de derde graad van het beroepssecundair onderwijs;".

Artikel 22.

Men leze in paragraaf 1 : "Leerlingen die niet voldoen aan het bepaalde in artikel 2, 3°, ...;".

Artikel 23.

In paragraaf 1, 5°, schrijve men : "het zevende leerjaar van het beroepssecundair onderwijs, indien hij ...".

Artikel 25.

In paragraaf 7 schrijve men : "... zevende ⁴leer-
jaar van het beroepssecundair onderwijs, ingericht on-
der".

Dezelfde wijziging moet worden aangebracht in
artikel 27, § 1, 5°.

Artikel 27.

Paragraaf 2 wordt beter gesteld als volgt :

"De Gemeenschapsminister van Onderwijs wijst de
studierichtingen aan waarvoor, in afwijking van het be-
paalde in § 1, geen kwalificatiegetuigschrift wordt toe-
gekend".

Artikel 33.

De gemachtigde van de Vlaamse Executieve heeft
verklaard dat de termen "bijzondere en uitdrukkelijke om-
standigheden" in een omzendbrief nader zullen bepaald wor-
den.

Om redenen van rechtszekerheid, verdient het
aanbeveling die vage uitdrukking in het besluit zelf te
omschrijven of ze minstens in het verslag aan de Vlaamse
Executieve toe te lichten.

.../...

Artikel 38.

Voorgesteld wordt de bepaling te redigeren als volgt :

"Artikel 38.-

De Gemeenschapsminister van Onderwijs wijst de overeenstemmende studierichtingen aan".

Artikel 39.

Naar luid van het bepaalde onder b) behoudt de bepaling van artikel 8, 3°, van de gecoördineerde wetten op het technisch onderwijs haar gelding. Die bepaling is op zichzelf niet leesbaar. Het ware dan ook beter die bepaling in een aangepaste vorm in dit besluit op te nemen.

Artikel 40.

In paragraaf 1, d), wordt melding gemaakt van artikel 30, § 2, welke bepaling reeds opgeheven is bij het koninklijk besluit nr. 438 van 11 augustus 1986.

In paragraaf 1, g) wordt melding gemaakt van artikel 50, 2°, c. De Raad van State heeft geen kennis van het bestaan van die bepaling.

In die bepaling is de vermelding van artikel 62, dat een opheffingsbepaling inhoudt, overbodig.

Artikel 41.

In fine van de bepaling na het derde streepje wordt melding gemaakt van artikel 27, § 3, 3°. Paragraaf 3 heeft geen 3°.

Artikel 42.

Gelet op de inhoud van het ontwerp, schrijven men :

"De Gemeenschapsminister van Onderwijs en de Gemeenschapsminister die het muziekonderwijs onder zijn bevoegdheid heeft, zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit".

Slotopmerking.

Er is niet in een overgangsregeling voorzien voor het geval dat een leerling niet slaagt in een leerjaar van type I of type II, en dit leerjaar overeenkomstig artikel 41, het daaropvolgende schooljaar wordt opgeheven.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	: A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT,
adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

H. COREMANS.