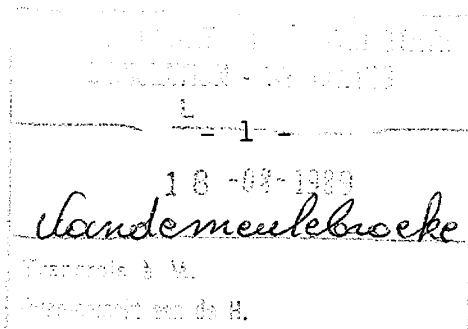


BL.



L. 19.293/1/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 augustus 1989 door de Vice-Eerste Minister, belast met de Herstructurering van het "Ministère de l'Education nationale" en door de Vice-Eerste Minister, belast met de Herstructurering van het Ministerie van Onderwijs verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de structuur en de indeling van de studies van het korte type in het pedagogisch hoger onderwijs", heeft op 8 augustus 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre, chargé de la Restructuration du Ministère de l'Education nationale et par le Vice-Premier Ministre, chargé de la Restructuration du "Ministerie van Onderwijs", le 2 août 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la structure et la classification des études du type court dans l'enseignement supérieur pédagogique", a donné le 8 août 1989 l'avis suivant :

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Met het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt beoogd, op grond van artikel 5, § 2, van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, met terugwerkende kracht tot 1 september 1984, de structuur vast te stellen van de studies van het pedagogisch hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan en inzonderheid te bepalen dat het bedoelde onderwijs wordt georganiseerd in de vorm van één cyclus van drie studiejaren.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte toelichtingen heeft het ontworpen besluit meer bepaald tot doel de - door het Rekenhof onwettig geachte - toestand te regulariseren, welke is ontstaan ingevolge de omzendbrief van 26 juni 1984 waarbij de Regering de studieduur van het bedoelde onderwijs vanaf het schooljaar 1984-85 geleidelijk van 2 jaar op 3 jaar heeft gebracht.

.../...

BEVOEGDHEID.

Krachtens artikel 59bis, § 2, 2°, van de Grondwet, gewijzigd bij de bepaling van 15 juli 1988, behoort de regeling van het onderwijs principieel tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en is er ter zake nog slechts ruimte voor een normatief optreden van de nationale overheid m.b.t. drie limitatief opgesomde aangelegenheden, met name

- "a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;
- b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;
- c) de pensioenregeling".

Volgens de gemachtigde van de Regering zou de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van de nationale overheid zijn blijven behoren omdat ze "minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's" zou vaststellen, als bedoeld in de geciteerde grondwetsbepaling.

Die opvatting blijkt evenwel geen steun te kunnen vinden in de parlementaire voorbereiding van de wijziging van artikel 59bis, § 2.

Tijdens die voorbereidende werkzaamheden is herhaaldelijk, met betrekking tot de uitzonderingen op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake onderwijs, de interpretatieregel bevestigd dat uitzonderingsbepalingen beperkend moeten worden uitgelegd (Parl. St., Senaat, nr. 100-2/1° (B.Z. 1988), p. 2; Parl. St., Senaat, nr. 100-2/2° (B.Z. 1988), p. 6, en Parl. St., Kamer, nr. 10/59b-456/4-1988, p. 10 en 11).

Wat inzonderheid de bepaling betreft waarbij het vaststellen van de "minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's" aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen wordt onttrokken, werd o.m. in de "verklarende nota" bij het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 59bis van de Grondwet (Parl. St., Senaat, nr. 100-2/1° (B.Z. 1988), p. 3) de beperkte draagwijdte van die uitzondering als volgt benadrukt :

"Met de "minimale voorwaarden voor het behalen van diploma's" zijn de voorwaarden bedoeld, die werkelijk bepalend zijn voor de waarde en dus ook de gelijkwaardigheid van de diploma's : dit zijn enkel de grote indelingen van het onderwijs in niveaus, leidend tot de uitreiking van diploma's en eindgetuigsschriften, alsook de minimale globale duur die aan elk van deze niveaus moet worden besteed.

- Met onderwijsniveaus worden bedoeld :

kleuter- en lager onderwijs;
secundair onderwijs;
hoger onderwijs van het korte type;
hoger onderwijs van het lange type;
universitair onderwijs.

- De notie "minimale globale duur" per onderwijsniveau is de resultante van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week.

Deze duur kan uitgedrukt worden in een globaal aantal uren of kredietpunten en eventueel ook in een minimumaantal jaren.

De notie "globale duur" bedoelt de Gemeenschappen toe te laten een zelfde diploma te laten behalen hetzij door voltijds onderwijs, hetzij door deeltijds onderwijs gespreid over een langere periode (bijvoorbeeld : centra voor deeltijds leren, onderwijs voor sociale promotie, open hoger onderwijs en het modulair onderwijs in het algemeen).

"Minimaal" betekent dat elke Gemeenschap wel hogere eisen mag stellen, maar niet mag dalen beneden de nationaal vastgelegde drempel".

.../...

Tijdens de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (Parl. St., Kamer, nr. 10/59b-456/4-1988, p. 27) heeft de Minister van Onderwijs (F) daaraan toegevoegd :

"Met onderwijsniveaus worden bedoeld :

kleuter- en lager onderwijs;
secundair onderwijs;
hoger onderwijs van het korte type;
hoger onderwijs van het lange type;
universitair onderwijs.

De andere onderverdelingen van die verschillende niveaus zijn daar niet bij betrokken".

Uit de aangehaalde passussen van de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis, § 2, 2°, b), blijkt derhalve dat de nationale overheid, wat inzonderheid de duur van de studies betreft, alleen bevoegd is om voor ieder onderwijsniveau (niet voor de onderverdelingen van de verschillende onderwijsniveaus) een door de Gemeenschappen in acht te nemen minimumduur vast te stellen.

Doordat de ontworpen regeling uitsluitend betrekking heeft op een onderverdeling van het hoger onderwijs van het korte type, nl. op het pedagogisch hoger onderwijs van het korte type met volledig leerplan, en doordat ze bovendien geen minimumduur vaststelt en meer bepaald aan de Gemeenschappen niet toelaat het onderwijs te spreiden over

.../...

een groter aantal jaren dan drie studiejaren, kan het ontwerp klaarblijkelijk niet worden ingepast in de beperkte bevoegdheid welke de Grondwet ter zake aan de nationale overheid heeft voorbehouden (1).

Het komt de nationale overheid derhalve niet toe het ontworpen besluit vast te stellen.

+

Er dient overigens te worden opgemerkt dat, althans wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, het ontwerp-besluit overbodig is, aangezien artikel 63, eerste lid, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 juli 1989 betreffende het onderwijs bepaalt wat volgt :

"Met ingang van 1 september 1984 nemen alle afdelingen van het Pedagogisch Hoger Onderwijs van het korte type met volledig leerplan zoals bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, zoals gewijzigd door de wetten van 18 februari 1977 en 15 juli 1985, een driejarige structuur aan".

Wat de bevoegdheid van de Gemeenschappen betreft om bepalingen te doen terugwerken tot een tijdstip waarop hen met betrekking tot de geregelde aangelegenheid nog geen bevoegdheid was toegekend, kan worden verwezen naar het advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet betreffende het onderwijs (Doc. Vl. R., 1988/89, nr. 220/1 van 8 juni 1989).

- (1) De bepaling van artikel 2 van de eerderevermelde wet van 7 juli 1970 luidens welke de studiën van alle opleidingsvormen van het korte type over ten minste twee jaren moeten worden gespreid, behoort daarentegen wel tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

Vu le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise, sur la base de l'article 5, § 2, de la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur, à fixer, avec effet rétroactif au 1er septembre 1984, la structure des études de l'enseignement supérieur pédagogique de plein exercice de type court et notamment à disposer que l'enseignement susvisé sera organisé en un cycle d'études réparties sur trois années.

Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, l'arrêté en projet vise plus particulièrement à régulariser la situation - jugée illégale par la Cour des comptes - qui est apparue à la suite de la circulaire du 26 juin 1984 par laquelle le Gouvernement a fait passer progressivement de 2 ans à 3 ans la durée des études de l'enseignement susvisé à partir de l'année scolaire 1984-1985.

.../...

COMPETENCE.

En vertu de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, modifié par la disposition du 15 juillet 1988, l'organisation de l'enseignement relève en principe des Communautés et le pouvoir normatif de l'autorité nationale en l'espèce se borne exclusivement à trois matières énumérées limitativement, à savoir :

- "a) la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
- b) les conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
- c) le régime des pensions;"

Selon le fonctionnaire délégué du Gouvernement, la réglementation en projet continue de relever de l'Etat central parce qu'elle fixe "des conditions minimales pour la délivrance des diplômes", comme le prévoit la disposition constitutionnelle citée.

Cette conception ne semble toutefois pouvoir trouver appui dans les travaux préparatoires à la modification de l'article 59bis, § 2.

Au cours desdits travaux préparatoires, la règle interprétative selon laquelle les dispositions d'exception doivent être interprétées de manière limitative, a été maintes fois confirmée en ce qui concerne les exceptions à la compétence de principe des Communautés en matière d'enseignement (doc. parl., Sénat, n° 100-2/1° (S.E. 1988), p. 2; doc. parl., Sénat, n° 100-2/2° (S.E. 1988), p. 6 et doc. parl., Chambre, n° 10/59b-456/4-1988, p. 10 et 11).

En ce qui concerne singulièrement la disposition par laquelle la fixation des "conditions minimales pour la délivrance des diplômes" est soustraite à la compétence des Communautés, la portée limitée de cette exception a été, notamment dans la "note explicative" concernant la proposition du Gouvernement de révision de l'article 59bis de la Constitution (doc. parl., Sénat, n° 100-2/1° (S.E. 1988), p. 3), soulignée en ces termes :

"Les "conditions minimales d'obtention du diplôme" s'entendent comme étant les conditions qui sont vraiment déterminantes pour la valeur et, partant, pour l'équivalence des diplômes : ce sont uniquement les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi que la durée globale à consacrer à chaque niveau.

- On entend par niveaux d'enseignement :

l'enseignement maternel et primaire;
l'enseignement secondaire;
l'enseignement supérieur de type court;
l'enseignement supérieur de type long;
l'enseignement universitaire.

- La notion de "durée minimale globale" par niveau d'enseignement est la résultante du nombre d'années d'études, du nombre de semaines de cours par année et du nombre d'heures par semaine.

Cette durée peut s'exprimer en un nombre global d'heures, en crédits et éventuellement aussi en un nombre minimum d'années.

La notion de "durée globale" vise à permettre aux Communautés de faire délivrer un même diplôme soit dans l'enseignement de plein exercice, soit dans un enseignement à temps partiel qui s'étalerait sur une période plus longue (par exemple : les centres d'enseignement à horaire réduit, l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement supérieur à horaire décalé et l'enseignement modulaire en général).

"Minimale" veut dire s'il est loisible à chaque Communauté de prévoir des exigences plus rigoureuses, elle ne pourra jamais descendre en deçà du seuil arrêté au niveau national".

.../...

Au cours de la discussion au sein de la commission compétente de la Chambre (doc. parl., Chambre, n° 10/59b-456/4-1988, p. 27), le Ministre de l'Education nationale (F) a ajouté ce qui suit :

"On entend par niveaux d'enseignement :

- l'enseignement maternel et primaire;
- l'enseignement secondaire;
- l'enseignement supérieur de type court;
- l'enseignement supérieur de type long;
- l'enseignement universitaire.

Les autres subdivisions de ces différents niveaux ne sont pas visées".

Il ressort dès lors des passages cités des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2, 2°, b), que l'autorité nationale, notamment en ce qui concerne la durée des études, est seule compétente pour fixer, pour chaque niveau d'enseignement (et non pour les subdivisions des différents niveaux d'enseignement), une durée minimum dont les Communautés devront tenir compte.

Etant donné que la réglementation en projet concerne exclusivement une subdivision de l'enseignement supérieur de type court, à savoir l'enseignement supérieur pédagogique de plein exercice de type court, et étant donné qu'en outre, elle ne fixe pas de durée minimum et, plus particulièrement, n'autorise pas les Communautés à répartir l'enseignement sur un nombre plus important d'années que trois années d'études, le projet ne peut de toute évidence s'inscrire dans le cadre de la compétence limitée que la Constitution a réservée en la matière à l'autorité nationale (1). .../...

(1) La disposition de l'article 2 de la loi précitée du 7 juillet 1970 selon laquelle les études de toutes les formes d'enseignement de type court doivent être réparties sur deux années au moins, relève par contre de l'autorité nationale.

Il n'appartient dès lors pas à l'autorité nationale de prendre l'arrêté en projet.

+

Il y a d'ailleurs lieu de faire observer que, du moins en ce qui concerne la Communauté flamande, le projet d'arrêté est superflu, étant donné que l'article 63, alinéa 1er, du décret du 5 juillet 1989 de la Communauté flamande relatif à l'enseignement, dispose ce qui suit :

"Met ingang van 1 september 1984 nemen alle afdelingen van het Pedagogisch Hoger Onderwijs van het korte type met volledig leerplan zoals bedoeld in hoofdstuk II van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs, zoals gewijzigd door de wetten van 18 februari 1977 en 15 juli 1985, een driejarige structuur aan".

En ce qui concerne la compétence des Communautés pour faire rétroagir des dispositions à un moment où aucune compétence ne leur avait encore été dévolue dans la matière réglée, il conviendrait de se reporter à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret relatif à l'enseignement (Doc. Vl. R., 1988/89, n° 220/1 du 8 juin 1989).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Gh. TACQ,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. DE BRABANDERE,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. Gh. TACQ.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par
M. J. BAERT, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

Gh. TACQ.