KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 april 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende het statuut van gespecialiseerd opvoerder (klasse 1)", (stuk nr. 965/1 - 89/90 ingediend door de H. Ph. Charlier), heeft op 2 mei 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 22 avril 1991, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative au statut des éducateurs spécialisés (classe 1)", (doc. nE 965/1 - 89/90 déposée par M. Ph. Charlier), a donné le 2 mai 1991 l'avis suivant :

Overeenkomstig de adviesaanvraag wordt dit advies beperkt tot de vraag of het voorstel van wet tot de bevoegdheid van de nationale overheid kan behoren.

*

* *

Onderwerp van het voorstel van wet, dat op 13 november 1989 is ingediend, is het reglementeren van het beroep van gespecialiseerd opvoeder.

Gespecialiseerd opvoeder in de zin van het voorstel is "de houder van het in artikel 2 bepaalde diploma die, in samenwerking met anderen, door het gebruik van pedagogische, psychologische en sociale methodes en technieken, de persoonlijke ontwikkeling, de sociale bewustwording en de zelfstandigheid bevordert van jonge of volwassen personen die in moeilijkheden verkeren, minder-valide of onaangepast zijn, of het aan het worden zijn. Hij deelt met hen diverse spontane of gecreëerde situaties uit het dagelijkse leven in een instelling of dienst, of in het natuurlijke leefmilieu en dit door een gestage en gezamenlijke actie met de persoon en het milieu". (Artikel 1).

Het voorstel bepaalt de voorwaarden waaronder het aldus omschreven beroep mag worden uitgeoefend en de beroepstitel van gespecialiseerd opvoeder mag worden gevoerd. Tot die voorwaarden behoren vereisten van opleiding en diploma.

In de verdeling van de bevoegdheid tussen Staat, Gemeenschappen en Gewesten vormen de regels die de toegang tot een beroep en de bescherming van een beroepstitel vaststellen een eigen aangelegenheid, doorgaans aangewezen onder de noemer van vestigingsvoorwaarden, ongeacht of het gereglementeerd beroep als zelfstandige dan wel in dienstverband wordt uitgeoefend. Dat die regels, zoals gebruikelijk is, vereisten van opleiding en diploma omvatten, maakt van de aangelegenheid geen zaak van onderwijs in de zin van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet (1).

In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, worden in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6E, de vestigingsvoorwaarden - onder de rubriek economisch beleid - vermeld als behorende tot de exclusieve bevoegdheid

---

(1)Zie in dat verband het verslag van 4 juli 1988 omtrent de herziening van artikel 59bis van de Grondwet van de Kamercommissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van de conflicten : "De Minister van Onderwijs (F) merkt op dat de toegang tot beroepen nationaal wordt geregeld. De Gemeenschappen zullen de inhoud van het onderwijs daarop uiteraard moeten afstemmen. Er zij hier trouwens ook gewezen op de Europese richtlijnen, die een harmonisatie beogen doch tevens de Staten toelaten bijkomende voorwaarden (zoals examens of stages) te stellen voor de toegang tot een beroep" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1988, nr. 10/59b - 456/4, blz. 11 en 12).

van de nationale overheid. Volgens het Arbitragehof geldt die nationale bevoegdheid zowel ten aanzien van de gemeenschapsbevoegdheden als ten aanzien van de gewestbevoegdheden (2). Ofschoon de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op dat punt niet heeft aangepast, lijkt de rechtspraak van het Arbitragehof niet in vraag te zijn gesteld (3).

Het kan bevreemden dat een regel waarbij de bevoegdheid tussen de Staat en de andere Staatsentiteiten op het stuk van het economisch beleid wordt verdeeld, doorgetrokken wordt naar beroepen toe die, zoals zulks het geval is met het in het thans voorliggende voorstel van wet bedoelde beroep, naar hun inhoud en naar het kader waarin zij worden uitgeoefend buiten het economisch verkeer liggen, zoals het begrip "economisch verkeer" gebruikelijk wordt gelezen. De uitoefening van het in het voorstel bedoelde beroep van gespecialiseerd opvoeder mag men inderdaad zien als een vorm van bijstand aan personen, zijnde een persoonsgebonden aangelegenheid waarvoor de Gemeenschappen niet zonder bevoegdheid zijn.

Zelfs dan moet men vaststellen, vooreerst dat de regels welke een beroep reglementeren en de bescherming van de beroepstitel organiseren, afscheidbaar zijn van de bijstand

---

(2)Arrest nr. 36 van 10 juni 1987.

(3)Zie B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, in Administration Publique, Trimestriel, 1988, blz. 240 en 242.

aan personen bedoeld in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, vervolgens dat de persoonsgebonden aangelegenheden als toegewezen bevoegdheden aan de Gemeenschappen zijn toebedeeld, wat inhoudt dat bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan de Gemeenschappen zijn overgedragen, als residuaire bevoegdheden aan de nationale overheid voorbehouden blijven (4). Welnu, het onderwerp van het voorstel van wet kan niet worden ondergebracht in een van de in artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde aangelegenheden.

De conclusie mag dan ook zijn dat de inhoud van het voorstel tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Voorbehoud moet wel gemaakt worden voor het bepaalde in artikel 2, § 2, van het voorstel, luidend als volgt :

> "§ 2. De Koning neemt binnen een termijn van ten hoogste drie jaar na de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad de nodige maatregelen met het oog op de vaststelling van de structuur, de duur en de bekrachtiging van de opleiding van gespecialiseerd opvoerder en van de opleidingen die leiden tot herscholing, specialisering en vervolmaking overeenkomstig de bepalingen die de Raad van de Europese Gemeenschappen in dat verband heeft uitgevaardigd".

Men kan die opdracht aan de Koning lezen als omvattende de bevoegdheid om de opleiding van gespecialiseerd

---

( 4 )Arbitragehof, arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.B.3.

opvoeder in schoolverband te organiseren. Mocht dat de bedoeling zijn, dan moet erop gewezen worden dat krachtens artikel 59bis, § 2, 2, van de Grondwet de Gemeenschappen op het stuk van onderwijs de algemene bevoegdheid hebben, met uitzondering van de in dat grondwetsartikel uitdrukkelijk vermelde onderdelen, te weten de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de pensioenregeling en de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's. Met die laatste zijn bedoeld de voorwaarden

"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 eindgetuigschriften, alsook de minimale globale duur die aan elke van deze niveaus moeten 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" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 100-2/1E, blz. 3; zie ook Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1988, nr. 10/59b - 456/4, blz. 26-27).

Die aanhaling doet ervan blijken dat, al naar de bedoeling van de indiener van het voorstel van wet, de bepaling van artikel 2, § 2, van het voorstel - om binnen de bevoegdheid van de nationale overheid te blijven - aan schrapping toe is dan wel aan herformulering in de zin dat, buiten de boven aangegeven uitzonderingen, de bevoegdheidstoewijzing aan de Koning niet op schoolse activiteiten noch op de bekrachtiging van schooldiploma's betrekking kan hebben.

---

Conformément à la demande d'avis, le présent avis se limite à l'examen de la question de savoir si la proposition de loi peut relever de la compétence de l'autorité nationale.

*

* *

La proposition de loi, déposée le 13 novembre 1989, a pour objet la réglementation de la profession d'éducateur spécialisé.

Est éducateur spécialisé au sens de la proposition "celui qui, titulaire du diplôme prévu à l'article 2, favorise, en collaboration avec d'autres, par la mise en oeuvre de méthodes et de techniques pédagogiques, psychologiques et sociales, le développement personnel, la maturation sociale et l'autonomie des personnes -jeunes ou adultes- en difficulté, handicapées, inadaptées ou en voie de l'être. Il partage avec elles diverses situations spontanées ou suscitées de la vie quotidienne, soit au sein d'un établissement ou d'un service, soit dans le cadre du milieu naturel de vie, par une action continue et conjointe avec la personne et avec le milieu" (Article 1er).

La proposition détermine les conditions dans lesquelles la profession ainsi définie peut être exercée ainsi que celles dans lesquelles le titre professionnel d'éducateur spécialisé peut être porté. Parmi ces conditions, il y a des exigences de formation et de diplôme.

Dans la répartition de la compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions, les règles déterminant l'accès à

une profession et la protection d'un titre professionnel constituent une matière propre, généralement désignée sous le dénominateur commun de "conditions d'accès à la profession", peu importe que la profession réglementée soit exercée à titre d'indépendant ou sous contract. Le fait que ces règles comportent, comme il est d'usage, des exigences en matière de formation et de diplôme, n'en fait pas pour autant une affaire d'enseignement au sens de l'article 59bis, § 2, de la Constitution (5).

En son article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 6E, sous la rubrique "politique économique", la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, mentionne les conditions d'accès à la profession comme relevant de la compétence exclusive de l'autorité nationale. Selon la Cour d'arbitrage, cette compétence

(5)Voir à ce sujet le rapport du 4 juillet 1988 relatif à la révision de l'article 59bis de la Constitution, fait au nom de la Commission de la Chambre de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits : "Le Ministre de l'Education nationale (F) fait observer que l'accès aux professions est réglé au niveau national. Les Communautés devront évidemment en tenir compte pour déterminer le contenu de leur enseignement. Il convient d'ailleurs d'observer à cet égard que si les directives européennes tendent à une harmonisation en ce domaine, elles autorisent néanmoins les Etats à fixer des conditions supplémentaires en matière d'accès aux professions (examens ou stages)". (Doc. Chambre des Représentants, S.E. 1988, nE 10/59b - 456/4, p. 11 et 12).

nationale vaut tant à l'égard des compétences communautaires qu'à l'égard des compétences régionales ( 6 ). Bien que le législateur spécial du 8 août 1988 n'ait pas adapté sur ce point la loi spéciale du 8 août 1980, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage ne paraît pas avoir été mise en cause (7).

Il peut paraître étrange qu'une règle répartissant en matière de politique économique la compétence entre l'Etat central et les autres entités de l'Etat soit étendue à des professions qui, comme c'est le cas pour la profession visée dans la proposition de loi présentement soumise à l'avis du Conseil , sont étrangères, par leur objet et par le cadre dans lequel elles sont exercées, aux relations économiques au sens où cette notion est généralement comprise. On peut en effet considérer l'exercice de la profession d'éducateur spécialisé, visée dans la proposition, comme une forme d'aide aux personnes, c'est-à-dire une matière personnalisable pour laquelle les Communautés ne sont pas dénuées de compétence.

Cela étant, il convient néanmoins de constater, tout d'abord, que les règles qui réglementent l'exercice d'une profession et organisent la protection du titre professionnel peuvent être distraites de l'aide aux personnes visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, ensuite que les matières personnalisables ont été imparties aux Communautés

---

(6)Arrêt nE 36 du 10 juin 1987.

(7)Voir B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, dans Administration Publique, Trimestriel, 1988, p. 240 et 242.

en tant que compétences attribuées, ce qui implique que les compétences qui n'ont pas été expressément transférées aux Communautés doivent rester réservées, en tant que compétences résiduaires, au législateur national (8). Or, l'objet de la proposition de loi ne peut être classé parmi l'une des matières mentionnées à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il peut être conclu, dès lors, que l'objet de la proposition relève de la compétence du législateur national.

Il convient cependant de formuler des réserves en ce qui concerne l'article 2, § 2, de la proposition, qui est formulé comme suit :

> "§ 2. Le Roi prendra, dans un délai de maximum 3 ans à dater de la publication de la présente loi au Moniteur belge, les dispositions nécessaires à la structure, à la durée minimale et à la sanction des études d'éducateur spécialisé et des études qui en assurent le recyclage, la spécialisation et le perfectionnement dans le respect des dispositions du Conseil des Communautés européennes prises à cet égard".

Cette délégation au Roi peut être interprétée comme comprenant la compétence d'organiser la formation d'éducateur spécialisé dans un contexte scolaire. Si telle était l'intention des auteurs, il y aurait lieu de signaler qu'en vertu de l'article 59bis, § 2, 2, de la Constitution, les Communautés détiennent la compétence générale en matière d'enseignement, à l'exception des éléments expressément cités

---

( 8 )Cour d'arbitrage, arrêt nE 1/89 du 31 janvier 1989, considération 8.B.3.

dans cet article de la Constitution, à savoir, la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, le régime des pensions et les conditions minimales pour la délivrance des diplômes. Ces dernières

"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 que 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 nationnal". (Doc. Sénat, S.E. 1988, nE 100-2/1E, p. 3, voyez aussi Doc. Chambre des Représentants, S.E. 1988, nE 10/59b - 456/4, p. 26-27).

La citation qui précède fait apparaître que, selon les intentions de l'auteur de la proposition de loi, l'article 2, § 2, de la proposition -pour rester dans les limites de la compétence de l'autorité nationale- devra être soit omis, soit reformulé en ce sens que, sauf les exceptions indiquées ci-dessus, l'attribution de compétences au Roi ne pourra porter ni sur des activités scolaires, ni sur l'entérinement de diplômes scolaires.

---

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
staatsraden,
de Heer : A. BEIRLAEN,
Monsieur :
conseillers d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs : E. WYMEERSCH,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :
griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.