

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

14 OKTOBER 2014

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet inzake het onderwijs

(Ingediend door mevrouw Anke Van dermeersch en de heer Guy D'haeseleer)

TOELICHTING

De grondwetsherziening van 15 juli 1988 heeft de communautarisering van het onderwijs mogelijk gemaakt. Niettemin zijn nog enkele bepalingen federaal gebleven.

Zo wordt in artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet duidelijk bepaald :

« De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet :

2° het onderwijs, met uitsluiting van :

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. »

Sinds die grondwetsherziening is er in de Gemeenschappen een eigen dynamiek ontstaan die decreetgevend gezorgd heeft voor een organisatie van het onderwijs, eigen aan de inzichten, de tradities en de toekomstperspectieven van die Gemeenschappen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

14 OCTOBRE 2014

Proposition de déclaration de révision de l'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution en ce qui concerne l'enseignement

(Déposée par Mme Anke Van dermeersch et M. Guy D'haeseleer)

DÉVELOPPEMENTS

La révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 a permis la communautarisation de l'enseignement. Plusieurs dispositions sont néanmoins restées fédérales.

L'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution dispose ainsi clairement que :

« Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

2° l'enseignement, à l'exception :

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes ;

c) du régime des pensions. »

Cette révision constitutionnelle a créé une dynamique propre au sein des Communautés qui ont dès lors, par voie de décrets, organisé l'enseignement en fonction de leurs conceptions, de leurs traditions et de leurs perspectives d'avenir.

Om deze bevoegdheden nog verder te optimaliseren en een maximale ruimte te creëren voor de organisatie van het onderwijs, zijn wij van oordeel dat ook de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de vaststelling van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en de pensioenregeling in het onderwijs best kunnen worden overgeheveld naar de Gemeenschappen.

1. De bepaling van het begin en het einde van de leerplicht

Momenteel moet een mogelijke wijziging ter zake kunnen rekenen op een twee derde meerderheid in de Kamers én op de aanwezigheid van ten minste twee derde van de leden waaruit elke Kamer bestaat.

Mocht evenwel een van de Gemeenschappen op een zeker moment goede motieven hebben om een wijziging in de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht door te voeren waarmee de andere taalgroep in de Kamer om welke reden dan ook zich niet akkoord kan verklaren, kan de voorgestelde wijziging niet plaatsvinden omdat een twee derde meerderheid dan wiskundig uitgesloten is. Dit zou een ernstige hypotheek kunnen werpen op de uitbouw en de pedagogische, budgettaire en organisatorische doelstellingen van de initiatiefnemende Gemeenschap.

Er dient daarnaast toch ook gewezen te worden op de omslachtigheid waarmee mogelijke wijzigingen bij de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht te kampen hebben indien de materie federaal blijft. Laten wij stellen dat bijvoorbeeld de Franse gemeenschapsminister van Onderwijs de leerplichtleeftijd wil verlagen. Op dat moment richt de minister-president van de Franse gemeenschapsregering een vraag aan de Vlaamse minister-president ter zake. Deze vat op zijn beurt de Vlaamse minister van Onderwijs, die zijn administratie en het onderwijsveld het voorstel laat onderzoeken. Hierna zal deze minister zijn antwoord verzenden aan de Vlaamse minister-president die — na een beslissing in de Vlaamse regering — dan weer contact zal opnemen met zijn Franstalige collega. Daarna volgt dan nog overleg van Gemeenschap tot Gemeenschap, waarna een gezamenlijke beslissing wordt overgemaakt aan de federale regering. Tenslotte volgt dan nog een volledige procedure in Kamer en Senaat, waarbij hoger geschetste « politieke incidenten » tussen de taalgroepen niet uitgesloten zijn.

Om dergelijke, niet ondenkbeeldige, situaties te voorkomen en elke mogelijke belemmering inzake de

Pour optimiser encore davantage ces compétences et créer un espace maximal pour l'organisation de l'enseignement, nous estimons qu'il conviendrait de communautariser également la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, la fixation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions dans l'enseignement.

1. Fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire

Actuellement, toute modification en la matière requiert une majorité des deux tiers au sein des Chambres et la présence d'au moins deux tiers des membres de chaque Chambre.

Par conséquent, si l'une des deux Communautés avait, un jour, de bonnes raisons de procéder à une modification de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, modification sur laquelle l'autre groupe linguistique à la Chambre ne pourrait, pour l'une ou l'autre raison, marquer son accord, la modification proposée ne pourrait être adoptée parce qu'une majorité des deux tiers est, dans ce cas, mathématiquement exclue, ce qui pourrait hypothéquer sérieusement le développement et les objectifs pédagogiques, budgétaires et organisationnels de la Communauté à l'origine de l'initiative.

Force est également de souligner à cet égard l'extrême lourdeur de la procédure qu'il faut suivre pour apporter des modifications en ce qui concerne la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire si cette matière demeure fédérale. Supposons, par exemple, que le ministre de l'Enseignement de la Communauté française souhaite abaisser l'âge de l'obligation scolaire. Dans ce cas, le ministre-président du gouvernement de la Communauté française adresse une demande au ministre-président flamand en ce sens. Ce dernier saisit, à son tour, le ministre flamand de l'Enseignement, qui demande à son administration et au corps enseignant d'examiner la proposition. Ensuite, ce ministre transmettra sa réponse au ministre-président flamand qui — après une décision prise au sein du gouvernement flamand — reprendra contact avec son homologue francophone. Il s'ensuit alors une concertation intercommunautaire, au terme de laquelle une décision commune est transmise au gouvernement fédéral. Enfin, il faut encore suivre une procédure complète à la Chambre et au Sénat, où les « incidents politiques » évoqués ci-dessus entre les groupes linguistiques ne sont pas à exclure.

Pour prévenir pareilles situations, qui sont loin d'être illusoires, ainsi que toute entrave au développement

verdere autonome ontwikkeling van het onderwijs te vermijden, kan de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht het best overgelaten worden aan de Gemeenschappen.

2. De vaststelling van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's

Op 2 april 2003 keurde het Vlaamse Parlement twee decreten goed die het Vlaamse hoger onderwijs fundamenteel veranderden. Enerzijds het grote « Decreet betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen » (ook wel structuurdecreet genoemd) en het kleinere « Bijzonder decreet houdende de deelname van gemeenschapsinstellingen aan de associaties in het hoger onderwijs » anderzijds. Het eerstvernoemde decreet werd inmiddels opgeheven en geïncorporeerd in de *Codex Hoger Onderwijs* van 11 oktober 2013.

Beide decreten zorgden voor de implementatie van (de doelstellingen van) de Bologna-Verklaring (1999).

Wat betreft de bevoegdheid van het Vlaams Parlement om het structuurdecreet goed te keuren, stelde de Raad van State dat het structuurdecreet indruiste tegen de federale bevoegdheid in verband met de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's. Deze minimale voorwaarden behelzen de grote indelingen van het Belgisch onderwijs (kleuter-lager-secundair-hoger en binnen het hoger onderwijs 1 cyclus-2 cycli-universitair) enerzijds en de minimale studieduur om een eindexamen te verwerven anderzijds. Aangezien het structuurdecreet het verschil deed vervagen tussen het hogeschoolonderwijs van twee cycli en het universitair onderwijs en tevens de mogelijkheid bood om een eindexamen hoger onderwijs te verwerven na drie jaar (academische bacheloropleidingen), kon en kan zulks enkel worden geregeld door een federale wet.

Het komt natuurlijk nogal vreemd over. Vlaanderen wilde zich inschakelen in de Europese harmoniseringsbeweging, maar moest daarvoor eerst onderhandelen met de Franstaligen, die in een ander tempo de invoering van de Bolognaverklaring regelden. Vlaanderen moest dus volgens de Raad van State eerst een stap achteruit zetten, om er dan twee vooruit te zetten. Of hoe formalistisch het grondwettelijk recht soms kan zijn.

Het is duidelijk dat de decreetgever in deze geremd werd en wordt door de federale wetgever. Een zuiver Vlaams decreetgevend initiatief wordt dus afhankelijk gemaakt van de verhoudingen en de noodzakelijke

autonome de l'enseignement, il est préférable de confier la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire aux Communautés.

2. La fixation des conditions minimales d'octroi des diplômes

Le 2 avril 2003, le Parlement flamand a adopté deux décrets modifiant fondamentalement l'enseignement supérieur en Flandre. Il s'agit, d'une part, du volumineux « décret relatif à la restructuration de l'enseignement supérieur en Flandre » (également appelé décret de restructuration) et, d'autre part, du moins volumineux « décret spécial portant participation d'institutions communautaires aux associations dans l'enseignement supérieur ». Le premier de ces décrets a entre-temps été abrogé et intégré au *Codex Hoger Onderwijs* du 11 octobre 2013.

Les deux décrets assuraient la mise en œuvre (des objectifs) de la Déclaration de Bologne (1999).

En ce qui concerne le pouvoir du Parlement flamand d'adopter le décret de restructuration, le Conseil d'État a fait observer que ce décret allait à l'encontre de la compétence fédérale en matière de conditions minimales d'octroi des diplômes. Ces conditions minimales englobent, d'une part, les grandes subdivisions de l'enseignement en Belgique (enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur et, à l'intérieur de l'enseignement supérieur, le 1^{er} cycle, le 2^e cycle et le cycle universitaire) et, d'autre part, la durée minimale des études pour obtenir un diplôme de fin d'études. Étant donné que le décret de restructuration faisait s'estomper la différence entre l'enseignement supérieur de 2^e cycle et l'enseignement universitaire, tout en offrant la possibilité d'obtenir un diplôme de fin d'études après trois ans (baccalauréat), cette matière ne pouvait et ne peut être régie que par une loi fédérale.

Cela paraît pour le moins étrange. La Flandre voulait s'insérer dans un mouvement d'harmonisation européenne, mais devait, à cet effet, négocier préalablement avec les francophones, qui ont transposé la Déclaration de Bologne à un autre rythme. Selon le Conseil d'État, la Flandre devait donc faire d'abord un pas en arrière, avant d'en faire deux en avant. C'est dire à quel point le droit constitutionnel est parfois formaliste.

Il est clair qu'en l'espèce, le pouvoir décrétoal a été et est freiné par le législateur fédéral. Une initiative décrétoale purement flamande est en effet subordonnée aux rapports et aux majorités requises au Parlement fédéral,

meerderheden in het federale Parlement, zoals hiervoor ook reeds in punt 1 werd geïllustreerd. Het is dan ook overduidelijk dat de federale dynamiek hierdoor ernstig geremd wordt en een overdracht van de bevoegdheid tot het bepalen van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's het best wordt overgedragen aan de Gemeenschappen opdat zij optimaal hun eigen keuzes kunnen maken.

3. De pensioenregeling

De Vlaamse leerkrachten worden betaald met Vlaamse middelen. Voor hun pensioen komen zij evenwel terecht bij de federale overheid. In de praktijk merken we dat er in Vlaanderen en Wallonië verschillende dynamieken ontstaan zijn. De loonbarema's zijn niet identiek.

Denken wij bijvoorbeeld ook aan wat het einde van de loopbaan betreft. Zo wordt het stelsel TBS voorafgaand aan het brugpensioen in Vlaanderen anders ingevuld dan in Wallonië.

Er kan dan ook niet langer een beletsel zijn dat de Gemeenschappen ook het financiële luik van de pensioenregeling zelf en dus autonoom ter harte gaan nemen, en dat de middelen daartoe ter beschikking van de Gemeenschappen worden gesteld.

De indieners zijn van oordeel dat er voldoende redenen zijn om bovenstaande bevoegdheden naar de Gemeenschappen over te hevelen. Concreet kan dit gerealiseerd worden door artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet te vervangen door de volgende tekst : « 2° het onderwijs ; ».

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

comme il a déjà été précisé au point 1. Il est dès lors on ne peut plus clair que cette situation freine la dynamique fédérale et qu'il est, par conséquent, préférable de transférer le pouvoir de fixer les conditions minimales d'octroi des diplômes aux Communautés, afin qu'elles puissent faire leurs propres choix de manière optimale.

3. Le régime des pensions

Alors que leur rémunération est payée à l'aide de moyens flamands, les enseignants flamands relèvent, pour leur pension, de l'autorité fédérale. Dans la pratique, on constate que des dynamiques différentes se sont développées en Flandre et en Wallonie. Les barèmes ne sont pas identiques.

On peut également prendre l'exemple de la fin de carrière. Ainsi, le régime de mise en disponibilité préalable à la préretraite est appliqué différemment en Flandre et en Wallonie.

Rien ne s'oppose plus dès lors à ce que les Communautés gèrent elles-mêmes, et donc de manière autonome, le volet financier du régime des pensions, et que les moyens nécessaires pour ce faire soient mis à leur disposition.

Nous estimons qu'il existe des raisons suffisantes pour transférer les compétences susvisées aux Communautés. Ce transfert peut être réalisé concrètement en remplaçant l'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution par le texte suivant : « 2° l'enseignement ; ».

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 127, § 1, 2°, van de Grondwet.

1 oktober 2014

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution.

1^{er} octobre 2014