

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 2011-2012

12 JUILLET 2012

**Proposition de loi visant à modifier les lois coordonnées du 31 décembre 1949 sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires et la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur**

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DE L'INTÉRIEUR ET  
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES  
PAR  
MME MAES

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 2011-2012

12 JULI 2012

**Wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 31 december 1949 op het toekennen van de academische graden en het programma van de universitaire examens en van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs**

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE  
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW MAES

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

**Président / Voorzitter :** Philippe Moureaux.**Membres / Leden :**

N-VA	Huub Broers, Inge Faes, Liesbeth Homans, Lieve Maes.
PS	Willy Demeyer, Caroline Désir, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Jan Durnez.
sp.a	Dalila Douifi, Fatma Pehlivan.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Claudia Niessen.
cdH	Vanessa Matz.

**Suppléants / Plaatsvervangers :**

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Luc Sevenhans, Elke Sleurs, Helga Stevens.  
Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel.  
Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.  
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Rik Torfs.  
Bert Anciaux, Ludo Sannen.  
Alexander De Croo, Martine Taelman.  
Filip Dewinter, Bart Laeremans.  
Zakia Khattabi, Cécile Thibaut.  
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

*Voir :***Documents du Sénat :****5-1697 - 2011/2012 :**

N° 1 : Proposition de loi de Mme Pehlivan, M. Durnez, Mmes Désir et Homans, MM. Deprez, Tommelein et Delpérée, Mme Vogels et M. Sannen.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****5-1697 - 2011/2012 :**

Nr. 1 : Wetsvoorstel van mevrouw Pehlivan, de heer Durnez, de dames Désir en Homans, de heren Deprez, Tommelein en Delpérée, mevrouw Vogels en de heer Sannen.

## I. INTRODUCTION

La proposition de loi à l'examen a été déposée le 10 juillet 2012 et envoyée à la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives.

La commission l'a examinée au cours de sa réunion du 12 juillet 2012.

## II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME PEHLIVAN, COAUTEURE DE LA PROPOSITION DE LOI

Mme Pehlivan expose la ratio legis de la proposition de loi.

La proposition à l'examen vise à remplacer la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur par une nouvelle disposition réglant la structure générale de l'enseignement en Belgique.

L'article 127 de la Constitution dispose que les Communautés sont compétentes pour l'enseignement, à l'exception :

1. de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;
2. des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;
3. du régime des pensions.

L'autorité fédérale est compétente pour la fixation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes. Selon le Constituant, il faut entendre par là «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».

Par «diplômes», il y a lieu d'entendre les diplômes de fin d'études, c'est-à-dire les diplômes ayant une finalité autonome, délivrés au terme de chacun des niveaux d'enseignement visés. La «durée minimale globale» est définie comme la résultante du nombre d'années d'études, du nombre de semaines de cours par année et du nombre d'heures par semaine. «Minimale» veut dire que s'il est loisible à chaque Communauté de prévoir des exigences plus rigoureuses, la durée ne pourra jamais descendre en deçà du seuil arrêté au niveau fédéral. Les conditions minimales d'obtention des diplômes ne portent pas, par définition, sur le contenu de l'enseignement.

## I. INLEIDING

Dit wetsvoorstel werd op 10 juli 2012 ingediend en doorverwezen naar de Commissie voor de Binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden.

De commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergadering van 12 juli 2012.

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR MEVROUW FATMA PEHLIVAN, MEDE-INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Mevrouw Pehlivan zet de ratio legis van het wetsvoorstel kort uiteen.

Met dit voorstel van wet wordt de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs vervangen door een nieuwe bepaling waarmee de algemene structuur van het onderwijs in België wordt vastgelegd.

Artikel 127 van de Grondwet bepaalt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor het onderwijs met uitzondering van :

1. De bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;
2. De minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;
3. De pensioenregeling.

De federale overheid is bevoegd voor het regelen van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's. Daaronder moet volgens de Grondwetgever worden verstaan: «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 elk van deze niveaus moet worden besteed»

Met «diploma's» worden eindexamen's bedoeld, dat wil zeggen diploma's met een zelfstandige finaliteit uitgereikt bij het afsluiten van een onderwijsniveau. De «minimale globale duur» wordt omschreven als de resultaten van het aantal studiejaren, het aantal weken per jaar en het aantal uren per week. «Minimaal» betekent dat elke Gemeenschap wel hogere eisen mag stellen, maar niet mag dalen beneden de federaal vastgelegde drempel. De minimale voorwaarden voor het behalen van diploma's hebben per definitie geen betrekking op de inhoud van het onderwijs.

Cependant, conformément à la note explicative jointe à la révision de la Constitution de 1988 qui souligne que « l'équivalence des diplômes [...] deviendra de plus en plus une compétence relevant des Communautés européennes », les communautés orientent de plus en plus leurs systèmes d'enseignement vers des structures bien établies au niveau international. L'instauration de la structure bachelier-master en est un exemple. Un autre exemple nous est donné par le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, dans lequel l'enseignement est subdivisé en huit niveaux de certification.

Dans la proposition de loi à l'examen, il a été décidé de ne plus déterminer que les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux, en les associant aux niveaux du cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

Sous réserve de l'application de la législation sur l'obligation scolaire, plusieurs niveaux de fin d'études pouvant chacun donner lieu à l'obtention d'un diplôme de fin d'études sont possibles au sein de chaque grande subdivision.

Chacun de ces niveaux doit néanmoins correspondre à l'un des huit niveaux du cadre européen des certifications. L'objectif du Constituant est ainsi atteint, à savoir garantir l'équivalence des diplômes pour toutes les communautés.

M. Durnez, coauteur de la proposition de loi, souligne que cette proposition fait suite à une observation du Conseil d'État sur le projet de décret flamand « *betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten* » déposé au Parlement flamand (Doc. Parl. fl. 1655 (2011-2012) — N° 6). Le paysage de l'enseignement a été tellement modifié depuis 1970 qu'il convient à présent d'adapter la loi aux évolutions observées au niveau européen.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Khattabi regrette que ce texte soit traité de manière expéditive et que les membres de la commission ne disposent pas de plus de temps pour analyser en profondeur les tenants et aboutissements du texte de la proposition de loi. Celle-ci touche en effet à l'essence même de l'enseignement supérieur en Communauté française.

C'est d'ailleurs pour cette raison que son groupe a refusé de cosigner la proposition de loi.

Sur le fond, elle est d'avis que la proposition de loi, qui supprime toute durée des études et qui vise à

Conform de verklarende nota bij de herziening van de Grondwet van 1988 waarin staat: « De gelijke waarde van diploma's zal meer en meer door de Europese Gemeenschappen worden geregeld », richten de gemeenschappen hun onderwijssystemen echter steeds meer in naar internationaal gangbare modellen. Het invoeren van de bachelor-masterstructuur is een voorbeeld van zo'n trend. Een ander voorbeeld is het Europees kwalificatiekader voor een leven lang leren. Daarin wordt het onderwijs onderverdeeld in 8 kwalificatieniveaus.

In het voorliggende wetsvoorstel is ervoor gekozen om enkel nog de grote indelingen van het onderwijs in niveaus vast te leggen met een koppeling aan de niveaus van het Europese kwalificatieraamwerk voor levenslang leren.

Behoudens de toepassing van de leerplichtwetgeving zijn er binnen elke grote indeling meerdere eindniveaus mogelijk die elk met een einddiploma kunnen afgesloten worden.

Elk van deze eindniveaus moet dan wel verbonden worden met een van de acht niveaus uit het Europese kwalificatieraamwerk. Daarmee wordt dan de doelstelling van de Grondwetgever gerealiseerd met name de gelijkwaardigheid van de diploma's over de gemeenschappen heen.

De heer Durnez, mede-indiener van het wetsvoorstel, wijst er op dat de aanleiding voor dit wetsvoorstel een opmerking is van de Raad van State over het ontwerp van Vlaams decreet betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten in het Vlaams parlement betreffende de integratie is van de academische hogeschoolopleidingen in Vlaanderen (St. Vl. Parl. 1655 (2011-2012) — Nr. 6). Sinds 1970 is er zo veel veranderd in het onderwijslandschap dat het aangewezen is om de wet af te stemmen op de Europese ontwikkelingen.

### III. ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Khattabi betreurt de haastige manier waarop deze tekst wordt behandeld en het feit dat de commissieleden niet over meer tijd beschikken om alle aspecten van de tekst van het wetsvoorstel grondig te analyseren. Het voorstel betreft immers de essentie van het hoger onderwijs in de Franse Gemeenschap.

Het is trouwens om die reden dat haar fractie heeft geweigerd om het wetsvoorstel mee te ondertekenen.

Inhoudelijk is zij van mening dat het wetsvoorstel, dat elke studieduur schrapt en de geldende wetgeving

remplacer la législation en vigueur par des références à une recommandation européenne, n'offre pas une alternative valable. En effet, la recommandation européenne du Cadre européen de certification a un poids juridique incertain et un contenu relativement flou. Par conséquent, l'intervenante est d'avis que la préoccupation du Constituant en matière d'équivalence des diplômes entre le Nord et le Sud du pays ne sera toujours pas rencontrée si la proposition de loi est adoptée. Chaque communauté reste en effet libre d'organiser son enseignement supérieur selon la durée de son choix.

Cette matière aurait mérité un examen plus approfondi.

L'intervenante a l'impression que l'objectif de la proposition de loi est de rencontrer la volonté de la Communauté flamande de pouvoir délivrer un diplôme professionnalisant en trois ans. Ceci avait été annulé par la Cour constitutionnelle en 2003 parce que l'arrêt du Régent de 1949 fixe le délai minimal des études universitaires à quatre ans.

Le texte de la proposition de loi aura donc des conséquences collatérales en cascade et risque de faire émerger des disparités entre les différentes communautés quant aux conditions minimales de délivrance des diplômes, en violation de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Si la proposition de loi est adoptée, elle ouvrira également la porte à la suppression du concept « d'années d'études », suivant la logique de Bologne selon laquelle le diplôme se pèse en crédits plutôt qu'en années. C'est une logique contre laquelle la Communauté française s'était prononcée à l'époque et qu'elle avait rejetée dans l'élaboration du Décret de Bologne.

Son groupe s'abstiendra donc lors du vote.

M. Durnez constate que, depuis les années 1970, l'enseignement supérieur a subi diverses adaptations dans les différentes Communautés de notre pays. Il pense, par exemple, à l'allongement de la formation d'ingénieur industriel, qui a été portée à cinq ans en Communauté française. Ces adaptations visent généralement à allonger le programme des études. Le risque d'une réduction de la durée des études est très faible, d'autant plus qu'à la suite du processus de Bologne, la flexibilisation des études, par l'introduction de crédits, a pour conséquence que la notion d'« année » n'a plus de sens dans la pratique. Il s'agit à présent d'une qualification consistant en des modules qui sont réunis au cours de la formation. La proposition de loi est donc en concordance avec les évolutions européennes voire internationales en matière de qualification.

Mme Khattabi exprime à nouveau le regret que la Communauté française ne puisse pas avoir ce débat de fond avant d'accepter de soutenir la proposition de loi.

wil vervangen door verwijzingen naar een Europese aanbeveling, geen valabel alternatief biedt. De juridische waarde van de Europese aanbeveling tot vaststelling van een Europees kwalificatiekader is immers onzeker en is inhoudelijk vrij vaag. Spreekster is dan ook van mening dat er niet steeds wordt tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van de grondwetgever inzake gelijkstelling van de diploma's tussen het noorden en het zuiden van het land indien het wetsvoorstel wordt aangenomen. Elke gemeenschap behoudt immers de vrijheid om haar hoger onderwijs te organiseren met een studieduur die ze zelf bepaalt.

Men had deze aangelegenheid grondiger moeten onderzoeken.

Spreekster heeft de indruk dat het wetsvoorstel bedoeld is om tegemoet te komen aan de wens van de Vlaamse Gemeenschap om op drie jaar tijd een professioneel diploma te kunnen uitreiken. Dit werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof in 2003 omdat het arrest van de Regent van 1949 de minimumduur voor universitaire studies vaststelt op vier jaar.

De tekst van het wetsvoorstel zal dan ook een reeks zijdelingse gevolgen hebben en dreigt verschillen tussen de Gemeenschappen te doen ontstaan met betrekking tot de minimumvoorwaarden voor het uitreiken van diploma's, in strijd met artikel 27, § 1, van de Grondwet. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, opent dat eveneens de deur voor de afschaffing van het concept « studiejaren », in navolging van de Bologna-logica die stelt dat het diploma wordt gewogen in studiepunten in plaats van in jaren. Dit is een logica waartegen de Franse Gemeenschap zich indertijd heeft uitgesproken en die ze heeft verworpen bij het uitwerken van het Bologna-decreet.

Haar fractie zal zich bijgevolg bij de stemming onthouden.

De heer Durnez stelt vast dat er sinds de jaren 1970 diverse aanpassingen zijn gebeurd aan het hoger onderwijs in de verschillende Gemeenschappen van ons land. Hij denkt bijvoorbeeld aan de verlenging van de opleiding industrieel ingenieur naar vijf jaar in de Franstalige Gemeenschap. Deze aanpassingen beogen meestal het verhogen van het studieprogramma. Het risico dat er een verlaging zou zijn van de studieduur is zeer gering. Te meer daar, als een gevolg van Bologna, de invoering van de flexibilisering via de studiepunten als gevolg heeft dat in de praktijk, het begrip « jaar » geen invulling meer heeft. Het is thans een kwalificatie geworden van modules die verzameld worden tijdens de opleiding. Het wetsvoorstel gaat dus mee met de Europese ontwikkelingen en zelfs internationale ontwikkelingen inzake kwalificatie.

Mevrouw Khattabi vindt het opnieuw jammer dat de Franse Gemeenschap geen inhoudelijk debat kan voeren alvorens in te stemmen met de goedkeuring

On ne peut ignorer l'évolution décrite par les auteurs de la proposition mais il n'en demeure pas moins que la Communauté française a refusé de suivre un certain nombre de recommandations européennes ou internationales.

Le texte ne vise pas que des adaptations techniques : il vise aussi l'essence même de l'enseignement supérieur.

Mme Pehlivan constate que le Parlement de la Communauté flamande a amplement débattu de cette matière, à l'occasion de longues auditions en commission de l'Enseignement. La proposition de loi faisant l'objet du présent rapport est une conséquence logique et nécessaire de ce débat.

#### IV. VOTES

Les articles 1<sup>er</sup> à 5 sont tous adoptés par 9 voix et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi est également adopté par 9 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la présentation d'un rapport oral en séance plénière.

*La rapporteuse,*  
Lieve MAES.

*Le président,*  
Philippe MOUREAUX.

van dit wetsvoorstel. Men kan niet voorbijgaan aan de evolutie die de indieners van het wetsvoorstel beschrijven, maar dit neemt niet weg dat de Franse Gemeenschap heeft geweigerd om een aantal Europese of internationale aanbevelingen te volgen.

De tekst beoogt niet enkel technische aanpassingen : het gaat hier ook om de essentie van het hoger onderwijs.

Mevrouw Pehlivan stelt vast dat het parlement van de Vlaamse Gemeenschap over deze materie uitvoerig heeft gedebatteerd, naar aanleiding van uitgebreide hoorzittingen in de Commissie Onderwijs. Het voorliggend wetsvoorstel is een logisch en noodzakelijk gevolg van dit debat.

#### IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot en met 5 worden telkens aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Het wetsvoorstel in zijn geheel wordt eveneens aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van een mondeling verslag aan de plenaire vergadering.

*De rapporteur,*  
Lieve MAES,

*De voorzitter,*  
Philippe MOUREAUX.