



JURIDISCHE STUDIE BETREFFENDE DE OPRICHTING VAN TWEETALIGE SCHOLEN IN HET BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Eindrapport - 31 maart 2019

Voor de Université Saint-Louis – Bruxelles

Mathias El Berhoumi
Professor

Voor de Université libre de Bruxelles

Joëlle Sautois
Onderzoekster
Advocate aan de balie van Brussel

en Emmanuel Slautsky
Professor

Deze studie werd op 12 december 2018 besteld door *perspective.brussels* bij het *Brussels Studies Institute*. Ze is de vrucht van een samenwerking tussen het Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC) van de Université Saint Louis – Bruxelles en het Centre de droit public (CDP) van de Université libre de Bruxelles. De auteurs dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport en danken de collega's van deze universiteiten en van de *Vrije Universiteit Brussel* voor hun suggesties.



INHOUDSTAFEL

SAMENVATTING	2
INLEIDING.....	4
TITEL I – HERHALING VAN DE GESTELDE VRAGEN EN VAN HUN CONTEXT	4
1. <i>GEWESTELIJKE BELEIDSVERKLARING EN STRATEGIE 2025</i>	4
2. 	6
3. <i>PRECISERINGEN GEGEVEN TIJDENS DE INSTALLATIEVERGADERING VAN 9 JANUARI 2019</i>	6
4. <i>VRAGEN DIE WERDEN GEFORMULEERD TIJDENS DE TWEDE VERGADERING VAN HET BEGELEIDINGSCOMITÉ VAN 13 FEBRUARI 2019</i>	7
5. <i>OPMERKINGEN GEFORMULEERD TIJDENS DE DERDE VERGADERING VAN HET BEGELEIDINGSCOMITÉ VAN 12 MAART 2019</i> 8	8
TITEL II – PLAN VAN DE STUDIE	8
EERSTE DEEL – PROJECT VOOR EEN TWEETALIGE SCHOOL: WELKE SCENARIO'S?	9
TITEL I - DEFINITIE VAN EEN TWEETALIGE SCHOOL	9
TITEL II – WELKE OVERHEDEN OM DE TWEETALIGE SCHOOL TE REGELEN EN IN TE RICHTEN?	12
<i>SCENARIO 1 – HET INSTITUTIONELE KADER HERVORMEN OM HET GEWEST OF DE GGC DE BI-EDUCATIEVE BEVOEGDHEID TE VERLENEN</i>	13
<i>SCENARIO 2 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE</i>	17
<i>SCENARIO 3 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE GEMEENTEN EN DE INTERCOMMUNALES</i>	20
<i>SCENARIO 4 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE BRUSSELSE AGGLOMERATIE</i> ...21	
<i>SCENARIO 5 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER VRIJE TWEETALIGE SCHOLEN ONDERSTEUNEN</i>	23
<i>SCENARIO 6 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA EEN GEMENGDE OFFICIËLE/VRIJE INRICHTENDE MACHT</i>	23
<i>SCENARIO'S 1 TOT 6 – CONCLUSIE EN ALGEMENE OPMERKINGEN</i>	25
TITEL III – TWEETALIGE SCHOLEN EN TAALGEBRUIK	27
<i>DEEL 1 – VORMT ARTIKEL 5 VAN DE WET VAN 30 JULI 1963 EEN FEDERAAL OBSTAKEL VOOR DE INRICHTING VAN EEN TWEETALIGE SCHOOL?</i>	27
<i>Deel 2 – Welke regeling inzake het gebruik van de talen in het tweetalig onderwijs?</i>	32
TWEDE DEEL – ZONDER TWEETALIGE SCHOOL: HET TAALONDERWIJS IN DE UNICOMMUNAUTAIRE SCHOLEN VERSTERKEN.....	34
TITEL EEN – ARTICULATIE TUSSEN DE BEVOEGDHEID VOOR ONDERWIJS EN DE BEVOEGDHEID VOOR TAALGEBRUIK	35
TITEL II – WELKE WERKPISTES VOOR EEN UNICOMMUNAUTAIR ONDERWIJS DAT NEIGT NAAR TWEETALIGHEID?.....	38
<i>PISTE 1 – MEER MOGELIJKHEDEN VOORZIEN VOOR SUBMERSIEONDERWIJS</i>	38
<i>PISTE 2 – HET TAALBADONDERWIJS VERSTERKEN</i>	39
<i>PISTE 3 – DE UITWISSELINGEN TUSSEN LEERKRACHTEN EN LEERLINGEN VAN DE BEIDE GEMEENSCHAPPEN VERSTERKEN</i>	39
<i>PISTE 4 – HET TWEDE-TAALONDERRICHT VERSTERKEN</i>	41
BIJLAGE – WETGEVING DIE VAN KRACHT WAS OP HET OGENBLIK VAN DE COMMUNAUTARISERING VAN HET ONDERWIJS	44
<i>BELANGRIJKSTE WETGEVINGS- OF REGLEMENTAIRE BRONNEN DIE VAN KRACHT WAREN OP 31 DECEMBER 1988</i>	44
<i>SUBSDIËRINGSVOORWAARDEN DIE VAN TOEPASSING WAREN OP 31 DECEMBER 1988</i>	45

SAMENVATTING

De studie onderzoekt in hoofdzaak de juridische mogelijkheden die kunnen worden aangewend om één of meerdere tweetalige scholen in te richten op het Brusselse gewestelijke grondgebied.

Het eerste deel onderzoekt het begrip 'tweetalige school' in het licht van de Grondwet (Titel I).

Of een school tweetalig kan worden genoemd, hangt af van drie aspecten: het pedagogische aanbod, de moedertaal of voertaal van de ontvangers van dit pedagogische aanbod en de manier waarop de school zichzelf en haar relaties met de ouders en de leerlingen, ook buiten het kader van de lessen, bestuurlijk organiseert. Volgens de auteurs zijn de eerste twee aspecten bepalend om te kunnen spreken van een tweetalige school.

Een tweetalige school zou elke onderwijsinstelling zijn waar het uurrooster van de leerlingen bestaat uit lessen en pedagogische activiteiten die deels in het Frans en deels in het Nederlands worden gegeven, in een min of meer gelijke verhouding. Deze gelijkheid in onderwijstaal zou ook betrekking hebben op het onderwijs van de twee voornoemde talen: de leerlingen zouden evenveel lessen Frans krijgen als lessen Nederlands. Deze modaliteit gaat verder dan het eenvoudig onderwijzen van een tweede taal, maar ook verder dan taalimmersie. In een tweetalige school is er immers geen overheersende taal en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een taal die de moedertaal of voertaal is van de leerlingen en een tweede taal die de leerlingen wordt aangeleerd. Dit onderwijs zou bestemd zijn voor Franstalige, Nederlandstalige, tweetalige én anderstalige leerlingen. Aan de leerlingen of hun ouders kunnen dus geen voorwaarden worden opgelegd inzake voorafgaande kennis of beheersing van de onderwijstalen.

Titel II van het eerste deel geeft een beschrijving van de verschillende scenario's die mogelijk zijn om het project van een tweetalige school te realiseren. De auteurs trachtten daarbij een onderscheid te maken tussen de mogelijkheden inzake regulerende overheid en die wat betreft de inrichtende macht van een tweetalige school.

Voor de regulerende bevoegdheid zijn twee pistes mogelijk. De eerste bestaat erin om de bevoegdheid voor bi-educatieve materies over te dragen aan de Brusselse instellingen (hetzij het Gewest, hetzij de GGC). De tweede piste is die van het status quo: de bi-educatieve materies blijven onder de bevoegdheid van de federale overheid. Deze tweede piste biedt het voordeel dat ze onmiddellijk kan worden gevolgd zonder dat eerst de instellingen moeten worden hervormd. Ze garandeert ook dat de scholen voor een deel zouden worden gefinancierd door de federale overheid die verplicht subsidies moet toekennen aan scholen die beantwoorden aan de voorwaarden van de (federale) wetgeving. Daarnaast zouden ook het Gewest en de GGC kunnen bijdragen tot de financiering van dit tweetalige onderwijs.

De organiserende bevoegdheid kan worden toegekend aan het Gewest, de GGC, de gemeenten (en intercommunales), de Agglomeratie, privaatrechtelijke personen en gemengde organiserende overheden. De piste van het Gewest als organiserende overheid volgt hetzelfde scenario als die van het Gewest als regulerende overheid. Omdat de piste van de Agglomeratie de kritiek krijgt dat ze ongrondwettelijk zou zijn, wordt ze niet aanbevolen zonder voorafgaande herziening van de Grondwet. Voor het overige doen de auteurs geen uitspraken over welke organiserende overheid het project van een tweetalige school zou moeten realiseren. Ze schetsen enkel de juridische gevolgen van de keuze van organiserende overheid.

De studie onderzoekt de organisatie van tweetalige scholen ook in het licht van de wetgeving op het taalgebruik (Eerste deel, Titel III). In die zin wordt onderzocht of onderwijs dat in de beide talen wordt verstrekt verenigbaar is met de wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs (1e deel).

Volgens de auteurs van de studie vormt artikel 5 van deze wet geen obstakel voor de organisatie, door officiële, gesubsidieerde of erkende organiserende overheden, van tweetalige onderwijsafdelingen (of scholen) in Brussel. Deze interpretatie van artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 zou dit artikel verenigbaar maken met de Grondwet.

De auteurs wijzen er ook op dat de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken hier - in mindere of meerdere mate - ook toepasbaar zijn, afhankelijk van de aard van de inrichtende macht (deel 2).

Het tweede deel van de studie onderzoekt de mogelijke alternatieven voor de organisatie van tweetalige scholen, met het oog op de versterking van het talenonderwijs in Brussel. Het kijkt hierbij naar de grondwettelijke gegevens over de beleidslijnen die de gemeenschappen in Brussel zouden kunnen toepassen om het onderwijs van het Nederlands of het Frans te verbeteren in scholen die, vanwege hun activiteiten, uitsluitend onder de bevoegdheid van de Franse of de Vlaamse gemeenschap vallen. Men zal zien dat de bevoegdheden van de gemeenschappen in dit domein ruimer zijn dan de tekst van de Grondwet kan doen vermoeden. De rechtspraak berust immers bij het Grondwettelijk Hof (Titel I). De gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld taalimmersie ontwikkelen, maar ze kunnen ook de mogelijkheden tot het leren van talen verhogen door submersie en door onderling samen te werken om de uitwisseling tussen krachten en leerlingen te versterken. Ten slotte wijzen de auteurs er op dat de gemeenschappen altijd de mogelijkheid hebben om het onderwijs van de tweede taal te versterken (Titel II).

De studie werd uitgewerkt in lijn met de vraag van de aanbestedende overheid, namelijk de mogelijkheden onderzoeken om tweetalige scholen te organiseren op het Brusselse grondgebied. De lessen die eruit worden getrokken, kunnen echter minstens voor een deel worden omgezet of nuttig zijn voor de organisatie van meertalige scholen.

INLEIDING

TITEL I – HERHALING VAN DE GESTELDE VRAGEN EN VAN HUN CONTEXT

1. GEWESTELIJKE BELEIDSVERKLARING EN STRATEGIE 2025

- 1. Hoewel ons werd gevraagd om een juridische studie te maken, achten we het nodig om de politieke context weer te geven rond deze vraag. De context die we hierna schetsen, geldt dus niet als keurslijf bij deze studie - de auteurs genieten immers academische vrijheid - maar eerder als inleiding op de te realiseren werkzaamheden.

Het is daarom nuttig om de bewoordingen te gebruiken van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tijdens de gewestelijke beleidsverklaring die hij op 20 juli 2014 uitsprak voor het Brussels Parlement¹:

"Onderwijs is een van de doorslaggevende factoren voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van een gewest. Uiteraard is onderwijs een gemeenschapsbevoegdheid en dat moet het ook blijven. Toch is het aangewezen dat het Brussels Gewest en de gemeenschapsoverheden samen nadenken over de toekomst van onderwijs en opleiding door toe te werken naar nauwe samenwerkingsverbanden en synergieën ten voordele van de inwoners van Brussel.

Dit is trouwens de reden waarom onze gewestelijke beleidsverklaring Brusselse prioriteiten naar voren schuift in verband met onderwijs. Een paar daarvan zou ik graag willen aanhalen, omdat zij aansluiten bij de uitdagingen waar wij voor staan:

- de coördinerende rol van het gewest om de creatie van schoolplaatsen op ons grondgebied te begeleiden en te faciliteren, verder uitdiepen;
- de uitwisseling van leerkrachten mogelijk maken tussen gemeenschappen, netten en scholen;
- taalbadan inrichten vanaf de lagere school, of zelfs de kleuterschool, in één van beide landstalen;
- het regelgevend kader aanpassen en voorzien in een verbeterde financiering voor het aanleren van een tweede taal op zo jong mogelijke leeftijd;
- minstens één tweetalige normaalschool oprichten.

Zoals we weten, ligt in de aanpak van de uitdagingen met betrekking tot onderwijs de sleutel om op te treden tegen de werkloosheid. "

- 2. De Brusselse prioriteiten in het domein onderwijs werden vertaald in de Strategie 2025. Pijler 2 daarvan is gewijd aan de engagementen van het Gewest en de Gemeenschappen en werd ondertekend door het Brussels Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschap en de sociale partners².

¹ BHP, I.V.. 3, g.z. 2014, namiddagvergadering, pagina's 18-19.

² <https://strategie2025.brussels> ; pijler 2 werd ondertekend op 16 juni 2015.

Strategie 2025 stelt zich tot doel om de Brusselse economie aan te zwengelen met een prospectieve visie over 10 jaar. Om dat doel te bereiken, moet de tenuitvoerlegging van het beleid inzake werk, economie, onderzoek, beroepsopleiding en onderwijs worden verweven³. Het komt erop aan om *"de bevoegdheden te bundelen ten dienste van de Brusselaars en om te zorgen voor een gecoördineerde uitvoering van het gewestelijk en gemeenschapsbeleid"*.

De Strategie is opgebouwd rond 18 grote doelstellingen die zijn uitgesplitst in verschillende operationele werven.

In pijler 2 heeft doelstelling 6 betrekking op het "Brusselse Programma voor het Onderwijs":

"In de strijd tegen de jongerenwerkloosheid is het nodig om reeds van in een vroeg stadium, met name in het onderwijs, inspanningen te leveren."

De Brusselse Regering wil op de eerste plaats een samenwerkingsakkoord sluiten met de twee Gemeenschappen om de beleidsinitiatieven in Brussel op het vlak van onderwijs te ondersteunen, met als doel de Brusselse jongeren de kans te bieden op te klimmen op de sociale ladder."

De vierde werf die in dit Programma is beschreven, is het *"taalonderricht verbeteren"*. Ze omvat twee gehelen van operationele doelstellingen.

De eerste daarvan (werf 12) bestaat erin om een "taalbadactieplan" uit te werken voor de lagere scholen:

- Kadaster en planning van de nieuwe klassen in het lager onderwijs die op het grondgebied geopend worden om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om taalbadklassen op te starten (BHG-FWB);
- Stimuli uitwerken om taalbadscholen te ontwikkelen;
- Oprichting door de Gemeenschappen van een WG met alle federaties van inrichtende machten om te bepalen wat de obstakels zijn voor taalbadonderwijs in Brussel (BHG-FWB)⁴;
- Een tweetalige normaalschool oprichten in Brussel door het invoeren van een gemeenschappelijke opleiding die moet leiden tot de bi-diplomerings van leerkrachten.

Verder (werf 13) wil men het taalonderricht in de beroepsgerichte richtingen systematiseren:

- Voorstel om in de beroepsgerichte studierichtingen van de Brusselse scholen te voorzien in beroepsgeoriënteerd taalonderricht via de openbare opleidingsinstellingen (Bruxelles Formation, VDAB of Volwassenenonderwijs via Kaderovereenkomst, Brulingua, Huis van het Nederlands en de CVO's);
- In het kader van sectorale overeenkomsten met het onderwijs taalbadstages inrichten in het beroepsgericht onderwijs (vooral in de economische sector).

³ Strategie 2025, basisdocument, pagina 3.

⁴ De aanbestedende overheid gaf aan dat deze werkgroep voor zover zij weet nog niet werd opgericht.

2. VOORWERP VAN DE OVERHEIDSOPDRACHT

- 3. De overheidsopdracht die werd toevertrouwd aan het *Brussels Studies Institute* heeft als voorwerp:
1. De analyse van de huidige situatie van de wetgeving inzake de inrichting en financiering van het onderwijs;
 2. De juridische analyse van de aanpassingen die nodig zijn om officieel en/of gesubsidieerd tweetalig onderwijs in te richten op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (wet van 1963...);
 3. De analyse van de verschillende mogelijke scenario's voor de inrichtende macht van dit tweetalige onderwijs (met een SWOT-analyse van al deze scenario's);
 4. De analyse van de mogelijke financieringsbronnen van dit tweetalige onderwijs, rekening houdend met de aspecten infrastructuur, voorzieningen en werking. Hierbij moet ook worden nagegaan wat de impact zou zijn op de 'leerlingenverdeelsleutel';
 5. De analyse van het wettelijke kader dat moet worden ingericht: statuut van de leerkrachten, normen betreffende de infrastructuur, de pedagogische programma's en het competentieprofiel.

Uiteindelijk moet een rapport worden opgemaakt dat de gebruikte methodologie voorstelt en een grondige analyse maakt van de verschillende punten die zijn genoemd in het voorwerp van de opdracht. Dit rapport moet ook concrete oplossingspistes bevatten voor de oprichting van een tweetalige school in het kader van het officieel en (vrij) gesubsidieerd onderwijs.

3. PRECISERINGEN GEGEVEN TIJDENS DE INSTALLATIEVERGADERING VAN 9 JANUARI 2019

- 4. Al in het stadium van hun offerte identificeerden de auteurs een aantal vragen die prioritair moesten worden opgelost.

Vanwege het potentieel zeer ruime voorwerp van de gevraagde studie en de beperkte termijn waarbinnen ze moest worden gerealiseerd, moesten er vooraf een aantal vragen worden gesteld. De antwoorden op deze vragen zouden de richting aangeven van de te verrichten werkzaamheden.

Aan de aanbestedende overheid werd gevraagd om de volgende punten te verduidelijken:

- 1° Wat wordt verstaan onder tweetalige school? Wat onderscheidt een tweetalige school van inrichtingen die taalbadonderwijs verstrekken?
- 2° Gaat het om een project dat bestaande scholen wil omvormen tot tweetalige scholen of om een eerder experimenteel project dat een beperkt aantal nieuwe scholen of zelfs één school - voor tweetalig middelbaar onderwijs - wil openen?

- 3° Zullen de tweetalige scholen behoren tot het gesubsidieerd officieel onderwijs of zijn er ook tweetalige scholen mogelijk binnen het gesubsidieerd vrij onderwijs of zelfs thuisonderwijs?
 - 4° Moet de studie gebaseerd zijn op het bestaande grondwettelijk kader en de bestaande verdeling van bevoegdheden, of moet ze zowel scenario's bevatten van institutioneel *status quo* en scenario's waarvoor eerst een institutionele hervorming moet worden doorgevoerd?
- 5. Tijdens de installatievergadering van 9 januari 2019 met de vertegenwoordigers van perspective.brussels, het kabinet van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het kabinet van de voorzitter van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, werden de volgende opmerkingen geformuleerd op deze vier eerste vragen om verduidelijking:
- 1° Het begrip tweetalige school vormt op zich een analyseonderwerp. Het kan immers verschillende ladingen dekken, van een volledig tweetalige inrichting, ook op het vlak van administratieve organisatie, tot een eenvoudig samenwerkingsverband tussen twee inrichtende machten van verschillende taalrol.
 - 2° Het project wil vooral beantwoorden aan een specifieke vraag. Het streeft er niet naar om tweetalig onderwijs op te leggen op het hele grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. De studie moet niet worden geconcentreerd op de oprichting van een tweetalige middelbare school, maar mag ook het lager of zelfs kleuteronderwijs omvatten, vooral als de operationele obstakels om het in te richten daardoor makkelijker weg te werken zijn.
 - 3° De voorkeur gaat uit naar een school die minstens gesubsidieerd is maar in de gevraagde SWOT-analyse kan ook de juridische formule van thuisonderwijs worden opgenomen.
 - 4° De studie moet de huidige situatie van de wetgeving weergeven en aangeven welke aanpassingen vereist zijn om alle bestaande remmen en obstakels voor de inrichting en subsidiëring van een tweetalige school in Brussel op te heffen. Alle mogelijke juridische elementen mogen worden geïdentificeerd, rekening houdend met de conclusies van de SWOT-analyse en met de beperkte termijn voor de opmaak van het eindrapport. Het is dus niet uitgesloten dat bepaalde pistes – we denken in de eerste plaats aan de regionalisering van het onderwijs - minder uitgebreid worden besproken in tegenstelling tot andere, die politiek meer plausibel zijn.

4. VRAGEN DIE WERDEN GEFORMULEERD TIJDENS DE TWEDE VERGADERING VAN HET BEGELEIDINGSCOMITÉ VAN 13 FEBRUARI 2019

- 6. Op basis van een document met de eerste resultaten van de juridische analyse van de vragen die het voorwerp uitmaken van de overheidsopdracht, formuleerden de vertegenwoordigers van perspective.brussels en de ministerkabinetten de volgende vragen:

- 1° Behalve scenario's voor een eigenlijke tweetalige school, zou de studie ook een luik moeten bevatten dat onderzoekt over welke mogelijkheden de Gemeenschappen en de unicommunautaire Gemeenschapscommissies beschikken om de tweetalige dimensie van het onderwijs in de door hen ingerichte/gereguleerde scholen te versterken.
- 2° De kwestie van het taalgebruik in de tweetalige scholen zou moeten worden uitgediept, met name ten aanzien van het huidige regime van de bicommunautaire instellingen.
- 3° Tot slot moet de studie de kwestie van de financiering van de schoolinfrastructuren nader onderzoeken, zowel in verband met de tweetalige scholen als in verband met de unicommunautaire scholen die het accent leggen op taalonderricht.

5. OPMERKINGEN GEFORMULEERD TIJDENS DE DERDE VERGADERING VAN HET BEGELEIDINGSCOMITÉ VAN 12 MAART 2019

- 7. Op basis van een nieuw tussentijds rapport konden de leden van het begeleidingscomité verschillende opmerkingen en vragen formuleren die worden beantwoord in dit eindrapport.

TITEL II – PLAN VAN DE STUDIE

- 8. Dit document is het eindrapport van de door de aanbestedende overheid gevraagde studie. Het vervangt de twee tussentijdse rapporten die werden besproken op 13 februari en op 12 maart 2019.

De studie is onderverdeeld in twee grote delen.

Het eerste deel onderzoekt eerst en vooral het begrip 'tweetalige school' in het licht van het grondwettelijk recht (Titel I). Vervolgens maakt het een inventaris op van de verschillende juridische scenario's die zich aandienen om tweetalig onderwijs in te richten op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Titel II). Ten slotte wordt de hypothetische inrichting van tweetalige scholen ook onderzocht in het licht van de wetgeving op het taalgebruik (Titel III). In die zin zal worden onderzocht of onderwijs dat in de beide talen wordt verstrekt verenigbaar is met de wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs (1e deel). We zullen ook nagaan in hoeverre de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken moeten worden gerespecteerd (2e deel).

Het tweede deel van de studie onderzoekt de mogelijke alternatieven voor de inrichting van tweetalige scholen. Het kijkt hierbij naar de grondwettelijke aspecten van de beleidslijnen die de Gemeenschappen in Brussel zouden kunnen toepassen om het onderricht van het Nederlands of het Frans te verbeteren in scholen die, vanwege hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend toebehorend aan de ene of de andere Gemeenschap. Men zal zien dat de bevoegdheden van de Gemeenschappen in dit domein ruimer zijn dan de tekst van de Grondwet zou doen vermoeden en wel dankzij de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (Titel I). Naast de andere pistes die zullen worden onderzocht, hebben de Gemeenschappen immers de mogelijkheid om het taalbadonderwijs verder te ontwikkelen (Titel II).

- 9. De studie werd uitgewerkt volgens de vraag van de aanbestedende overheid, namelijk de mogelijkheden onderzoeken om tweetalige scholen in te richten op het Brusselse grondgebied. De lessen die eruit worden getrokken, kunnen echter minstens voor een deel worden omgezet of nuttig zijn voor de inrichting van meertalige scholen.

EERSTE DEEL – PROJECT VOOR EEN TWEETALIGE SCHOOL: WELKE SCENARIO'S?

TITEL I - DEFINITIE VAN EEN TWEETALIGE SCHOOL

- 10. De vierde taalbarometer was duidelijk: de Brusselaars zijn vragende partij voor de een of andere vorm van tweetalig onderwijs. Wat het onderwerp van deze studie betreft, meent slechts 10 % van diegenen die school liepen in het Franstalig onderwijs dat ze het Nederlands beheersen. Bij de Nederlandstaligen vond vroeger 90 % dat ze voldoende tweetalig waren, maar ook dat cijfer is gedaald en bedraagt nu nog 70%⁵.

Rest de vraag hoe dat tweetalige onderwijs kan worden ingericht.

Vandaag leren kinderen binnen het onderwijs dat wordt ingericht op het grondgebied, de andere officiële taal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doordat ze school lopen in een inrichting die volledig in de andere taal is georganiseerd of wordt gesubsidieerd door een van de twee Gemeenschappen (sinds kort spreken we hier van 'submersie') of doordat deze taal wordt onderwezen in een school die is ingericht in de moedertaal, onder andere via wat we 'immersieonderwijs' of taalbadonderwijs noemen.

De betrokken overheden beschikken over oplossingen om de obstakels voor toegang tot submersie en immersie op te heffen en om de prestaties ervan te verbeteren⁶. Ze kunnen ook praktijken doorvoeren om een grotere mix van kinderen te bereiken in de school- of buitenschoolse context (geen muren meer tussen de speelplaatsen van de eentalige afdelingen, organisatie van gezamenlijke schoolreizen en andere uitstappen). Toch lijken heel wat Brusselaars vragende partij te zijn voor de opening van echt tweetalige scholen

⁵ R. Janssens, *Meertaligheid als opdracht - Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van taalbarometer 4*, VUBPRESS, 2018, p. 125 : "Als men de taal niet van thuis mee krijgt, is men aangewezen op het onderwijs. En hier wringt het schoentje. Alhoewel men voorzichtig moet zijn met de interpretatie van de cijfers, is de tendens overduidelijk: van de kinderen die onderwijs liepen in het Franstalig onderwijs, ongeacht dat dit in Brussel of Wallonië was, zegt nog geen 10% dat ze goed tot uitstekend Nederlands spreken. Van de leerlingen uit het Nederlandstalig onderwijs spreken dan weer 70% goed tot uitstekend Frans, waar dit vroeger ruim 90% was. Bij deze laatste groep haalt het Engels hetzelfde niveau, maar wie Engels via het Franstalig onderwijs leert spreekt de taal in 40% van de gevallen goed tot uitstekend. De vraag naar een of andere vorm van tweetalig onderwijs bij de Brusselaars is dan ook groot, zo'n 90% kan zich in dat idee vinden, dus een draagvlak is er zeker al is het tegelijk een noodkreet naar een beter taalonderwijs in het algemeen. De Brusselaars staan ook positief tegenover de culturele diversiteit van de Brusselse scholen. Toch is die steun voor tweetalig onderwijs niet onvoorwaardelijk. Vooral de Brusselaars uit eentalig Nederlandstalige families vrezen dat dit wel eens ten koste van het onderwijsniveau zou kunnen gaan, al is dit ook de mening van de helft van de andere Brusselaars en nam die vrees hiervoor tegenover TB3 toe. Een minderheid vreest dat dit ook ten koste van de kennis van de eigen taal zou gaan."

⁶ Zie titel II van het tweede deel van deze studie.

- 11. Of een school tweetalig kan worden genoemd, hangt af van drie aspecten: het pedagogische aanbod, de moedertaal of voertaal van de bestemmingen van dit pedagogische aanbod en de manier waarop de school zichzelf en haar relaties met haar ouders, ook buiten het kader van de lessen, bestuurlijk organiseert.

Voor het grondwettelijk recht zijn de eerste twee aspecten noodzakelijk om te kunnen spreken van een tweetalige school.

Elke onderwijsinstelling waar het uurrooster van de leerlingen zou bestaan uit lessen en pedagogische activiteiten die deels in het Frans en deels in het Nederlands worden gegeven, in een min of meer gelijke verhouding, zou aan deze definitie voldoen. Deze gelijkheid in onderwijstaal zou ook betrekking hebben op het onderricht van de twee voornoemde talen: de leerlingen zouden evenveel lessen Frans krijgen als lessen Nederlands.

De modaliteit gaat niet alleen verder dan gewoon tweede-taalonderricht tijdens een beperkt aantal uren per week (tussen twee en vijf uur), maar ook verder dan het taalbad zoals dat vandaag wordt georganiseerd: naast de 'taallessen' worden er vakken gegeven in een andere taal met het doel om deze taal aan te leren. Het aandeel van het taalbadonderwijs in het uurrooster kan weliswaar verschillen naargelang de richting die de leerlingen volgen en naargelang de keuzes van de inrichting (zie verder nr. 48). Taalbadonderwijs richt zich immers tot leerlingen die de immersietaal niet spreken. Het is dat criterium dat de Raad van State deed oordelen dat de Franse Gemeenschap het taalbadonderwijs regelt vanuit haar bevoegdheid inzake onderwijs in het Franse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en niet vanuit haar bevoegdheid inzake taalgebruik die ze enkel uitoefent in het Franse taalgebied⁷.

In een tweetalige school daarentegen is er geen overheersende taal en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een taal die de moedertaal of voertaal is van de leerlingen en een tweede taal die de leerlingen wordt aangeleerd. Dit onderwijs richt zich zonder onderscheid tot Franstalige, Nederlandstalige, tweetalige en anderstalige leerlingen. Het strookt dus niet met het criterium dat aan deze leerlingen of hun ouders voorwaarden kunnen worden opgelegd inzake voorafgaande kennis of beheersing van de onderwijstalen.

Deze definitie van een tweetalige school concentreert zich op de pedagogische dimensie die in het licht van artikel 127 van de Grondwet doorslaggevend is om te kunnen spreken van een eentalig Franstalige, eentalig Nederlandstalige of tweetalige school. Voor de inrichting van een dergelijke tweetalige school zijn verschillende scenario's mogelijk (Titel II). Wel moet worden nagegaan of de huidige federale wetgeving op het taalgebruik in het Brusselse onderwijs geen obstakel vormt (Titel III, deel 1).

⁷ Zie L. Detroux, "L'enseignement et l'emploi des langues", X. Delgrange, L. Detroux en M. El Berhoumi (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Brussel, Larcier, 2017, p. 734: "Il ne s'agit donc pas d'un enseignement donné dans une langue à destination des élèves dont cette langue est la langue maternelle ou, à tout le moins, la langue qu'ils connaissent (auquel cas il s'agirait bien de la langue de l'enseignement), mais d'un enseignement donné dans une langue avec pour objectif spécifique de faire apprendre cette langue à des élèves dont ce n'est pas la langue maternelle ou usuelle. La langue dans laquelle les cours sont donnés fait donc partie de la matière enseignée, et relève pour cette raison de l'apprentissage de la seconde langue. Si on admet que l'apprentissage de la seconde langue relève de la compétence de l'enseignement et non de la compétence en matière d'emploi des langues, alors il faut admettre que la langue dans laquelle l'apprentissage se fait en immersion relève également de la compétence en matière d'enseignement".

- 12. We kunnen ons afvragen of we bij de definitie van tweetalige school ook niet het derde aspect moeten betrekken dat we hebben genoemd, namelijk de organisatorische dimensie, indien die onlosmakelijk verbonden wordt geacht met het pedagogische project van de school.

Anders gezegd: zou het tweetalige karakter van zo'n school ook niet moeten worden weerspiegeld, op een aangepaste manier, in de taalregeling die van toepassing is op de beheers- en participatieorganen, en in de communicatie tussen de directie en het schoolpersoneel of tussen het pedagogische team enerzijds en de ouders en leerlingen anderzijds?

Als er voor - louter pedagogisch gezien - tweetalige scholen geen regeling van het taalgebruik wordt opgelegd, welk taalstelsel zouden ze dan moeten respecteren?

Deze vragen over de organisatorische dimensie van een tweetalige school zullen later worden onderzocht (Titel III, deel 2).

- 13. Als het accent uitsluitend wordt gelegd op de pedagogische dimensie van een tweetalig onderwijs in het Brussels Gewest, bestaat een mogelijke piste erin om ervoor te zorgen dat de bevoegdheid inzake tweetaligheid die vandaag bij de federale overheid berust (zie verder nr. 14) ten eerste daadwerkelijk wordt uitgeoefend en ten tweede wordt geëxploiteerd door de inrichtende machten van het onderwijs.

Het is een feit dat als de bevoegde regulerende macht haar bevoegdheid zou uitoefenen om een *ad hoc* juridisch kader te creëren, de beschikbare inrichtende machten makkelijker zouden kunnen worden gemobiliseerd. Toch is de mogelijkheid niet uitgesloten dat inrichtende machten een tweetalige school openen, ondanks de leemten in het bestaande juridische kader. In Titel II reiken we een aantal pistes aan om een dergelijk project te realiseren.

Mocht de wil om echte tweetalige scholen op te richten toch niet bestaan, dan bestaan er nog alternatieven. De Gemeenschappen zouden bijvoorbeeld hun bevoegdheden aangaande eentalige onderwijsinstellingen zoveel mogelijk kunnen benutten om er het onderricht van de andere landstaal verder uit te bouwen. We zullen zien dat, waarschijnlijk vanwege de passiviteit van de federale overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden inzake onderwijs en taalgebruik in de Brusselse onderwijsinstellingen, het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State de contouren van het taalgebruik in het onderwijs strikt hebben geïnterpreteerd ten gunste van de Gemeenschappen, zodat die de formules van het taalbadonderwijs ook in Brussel kunnen ontwikkelen. Op deze mogelijkheid, gecombineerd met andere maatregelen die onder de onderwijsbevoegdheid van de Gemeenschappen vallen, zullen we nog meermaals terugkomen in het tweede deel van deze studie.

TITEL II – WELKE OVERHEDEN OM DE TWEETALIGE SCHOOL TE REGELLEN EN IN TE RICHTEN?

- 14. Volgens artikel 127 van de Grondwet zijn de Vlaamse en de Franse Gemeenschap bevoegd voor de onderwijsinstellingen in Brussel die vanwege hun activiteiten uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap behoren.

Zo gezien zou een tweetalige (of meertalige) school dus noch onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap vallen, noch onder die van de Vlaamse Gemeenschap. Men zou immers niet kunnen beschouwen dat ze uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap behoren. De bevoegdheid voor dergelijke scholen zou toekomen aan de federale overheid. Zonder toepassing van artikel 35 van de Grondwet, beschikt de federale overheid immers over residuaire bevoegdheden, d.w.z. deze die de Grondwet of de bijzondere wet aan geen enkele andere overheid toekennen. Dat is het geval voor bi-educatieve aangelegenheden, maar niet voor bipersoonsgebonden aangelegenheden die zijn bedoeld in artikel 135 van de Grondwet en onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) vallen, noch voor deze van de biculturele aangelegenheden waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is overeenkomstig artikel 135*bis* van de Grondwet.

In die context zullen we zes scenario's voorstellen en daarbij telkens de voordelen aangeven van het scenario, de juridische piste waarmee het kan worden gerealiseerd en de obstakels die het in de weg kunnen staan.

Het eerste scenario betreft vooral de uitoefening van de regulerende bevoegdheid (de bevoegdheid om wettelijke en reglementaire bepalingen goed te keuren). Sinds de bevoegdheid voor onderwijs werd overgeheveld naar de Gemeenschappen, wordt die niet langer uitgeoefend door de federale overheid.

De andere scenario's hebben betrekking op de rol van de inrichtende macht (de verantwoordelijkheid voor de school, de bepaling van het pedagogisch project, de werkgever, het beheer van de infrastructuur, enz.). Zoals we al zagen, zouden de inrichtende machten meer geneigd zijn om tweetalig onderwijs in te richten als de bevoegde regulerende macht - of het nu gaat om de federale overheid of de overheden die worden voorgesteld in scenario 1 – vooraf een geschikt juridisch kader zouden uitwerken. Dat gezegd zijnde ontbreekt het momenteel niet volledig aan een juridisch kader, maar daar zullen we later nog op terugkomen⁸.

Voordat we de verschillende scenario's zullen onderzoeken, formuleren we nog twee opmerkingen.

1° De aanbestedende overheid wil het spectrum van de studie beperken tot de scenario's waarin de leerling na het doorlopen van het onderwijs een erkend diploma krijgt. Eén scenario moeten we daarom uitsluiten, namelijk dat van een tweetalige privéschool, d.w.z. een school die door de overheid niet wordt ingericht, gesubsidieerd of erkend⁹. Omdat slechts weinig door de wetgeving voorgeschreven subsidiëeringsvoorwaarden van toepassing zijn op tweetalige scholen, is het scenario van de tweetalige privéscholen echter toch van relatief belang.

⁸ Zie de bijlage bij dit rapport.

⁹ Dit stemt overeen met wat in het Franstalige en Vlaamse onderwijs wordt aangeduid met de wat ongelukkig gekozen term 'thuisonderwijs'.

2° In het verslag van de vergadering van het begeleidingscomité van 13 februari 2019 vroeg de aanbestedende overheid om "de piste van een samenwerkingsakkoord te onderzoeken tussen de FWB, de VG en het BHG waarbij de ontwikkeling van tweetalig onderwijs zou worden toevertrouwd aan het BHG". Deze piste hebben we in de scenario's niet opgenomen omdat ze niet strookt met het grondwettelijk recht. Artikel 92bis, § 1 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 stelt als principe dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven. Een samenwerkingsakkoord moet betrekking hebben op een of meerdere aangelegenheden die onder de respectieve bevoegdheden van de partijen vallen. Aangezien tweetalig onderwijs geen bevoegdheid is van de Gemeenschappen, kunnen ze niet besluiten om het normatieve kader van een dergelijk onderwijs te laten vaststellen door het Brussels Gewest, noch om het Gewest de bevoegdheid te verlenen om dit onderwijs in te richten. De federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden ook geen samenwerkingsakkoord kunnen sluiten (met of zonder de Gemeenschappen erbij) in het kader waarvan het Gewest bevoegd zou worden voor het tweetalig onderwijs. De Raad van State heeft de autonome wil van de partijen bij samenwerkingsakkoorden begrensd door te preciseren, op basis van een strikte interpretatie van de termen 'gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden' dat "de samenwerkingsakkoorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden zoals die door en krachtens de Grondwet zijn bepaald."¹⁰. De federale overheid kan dus geen afstand doen van een bevoegdheid die haar werd toegekend door de Grondwet, zelfs niet in het kader van een samenwerkingsakkoord.

In een aantal scenario's die we hebben onderzocht, bestaat de mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de bevoegde overheden. Ook een samenwerking tussen Gemeenschappen, waarbij eventueel ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt betrokken dat bevoegd is voor de financiering van de Gemeenschapscommissies, is mogelijk. Hierop zullen we nog terugkomen in het tweede deel van de studie¹¹.

SCENARIO 1 – HET INSTITUTIONELE KADER HERVORMEN OM HET GEWEST OF DE GGC DE BI-EDUCATIEVE BEVOEGDHEID TE VERLENEN

- 15. *Waarom?* Sinds de bevoegdheid voor onderwijs werd overgedragen aan de Gemeenschappen (in 1970 voor enkele aangelegenheden en in 1988 voor bijna al de rest), toonde de federale overheid nog nauwelijks interesse voor educatieve aangelegenheden, zelfs niet voor de enkele aspecten waarvoor ze de bevoegdheid behield. De federale overheid is bijvoorbeeld nooit tussengekomen

¹⁰ Zie de afdeling Wetgeving van de Raad van State. *Parl. Doc.* Kamer. buitengew. zitting. 1988, nr. 516/1, p. 52. Ook het Grondwettelijk Hof spreekt zich in die zin uit. Zie bijvoorbeeld G.H., arrest nr. 171/2015 van 3 december 2015: B. 12. Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag niet ertoe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van een bevoegdheid die haar of hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag geen uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben." "

¹¹ Deel II, piste 3.

om het begrip 'sociale voordelen'¹² te verduidelijken, hoewel de Raad van State in Brussel oordeelde dat deze kwestie onder haar bevoegdheid valt¹³.

Erger nog, de federale overheid laat na om te controleren of de minderjarigen die op het Brusselse grondgebied wonen hun leerplicht respecteren. Omdat het niet gaat om instellingen in de zin van artikel 127 van de Grondwet, vallen deze leerlingen niet onder de gemeenschapswetgeving die de doeltreffendheid wil verzekeren van het recht op onderwijs dat door de leerplicht wordt gegarandeerd¹⁴. Bovendien nam de federale overheid geen enkel initiatief om in Brussel een juridisch kader vast te stellen voor het onderwijs dat in andere talen dan het Frans of het Nederlands wordt verstrekt. En zo floreren in Brussel privé-instellingen voor hoger onderwijs met Engels klinkende namen. Instellingen die noch door de Vlaamse, noch door de Franse Gemeenschap kunnen worden gecontroleerd¹⁵. Ten slotte reglementeert, organiseert of subsidieert de federale overheid geen tweetalig onderwijs in het Brussels Gewest, terwijl het om een net gaat dat krachtens de Grondwet zelf virtueel bestaat.

In die zin kunnen we de kwestie van de tweetalige scholen opnemen in een ruimere aanpak die, gezien de inertie van de federale overheid in bi-educatieve gelegenheden die onder haar residuaire bevoegdheden vallen, zou impliceren dat deze bevoegdheden worden overgedragen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zonder te raken aan de bevoegdheden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap in Brussel. Aanvullend zou het opportuun zijn om het taalgebruik in het onderwijs te regionaliseren of de bevoegdheid ervan over te dragen aan de GGC. Het zou dan niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen zodat voor tweetalige scholen een aangepaste regeling inzake het taalgebruik kan worden ontwikkeld door dezelfde wetgever als deze die gemachtigd zou zijn om dit tweetalige onderwijs te regelen vanuit 'pedagogisch' oogpunt (zie hierna Titel III, deel 2).

In dezelfde gedachtegang zou aan het Brussels Gewest of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie een ondersteunende bevoegdheid kunnen worden toegekend om de schoolinfrastructuren van het unicommunautaire onderwijs te financieren teneinde een aanbod te ontwikkelen dat voldoende tegemoetkomt aan de noden verbonden aan de Brusselse demografie. Dergelijke bevoegdheden worden al voor andere aangelegenheden toegekend in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Artikel 6*sexies* bijvoorbeeld laat de Gemeenschappen toe om in Brussel toeristische infrastructuur te financieren. Deze bevoegdheid verandert niets aan de mogelijkheid voor het Gewest om het toeristische beleid te voeren dat zij zelf wenst. Het Gewest blijft als enige bevoegd om in dit domein wetten te formuleren op zijn grondgebied. De Gemeenschappen zouden eenvoudigweg financieel tussenkomen in de infrastructuur van het gewestelijke beleid. Sinds de zesde staatshervorming is het Brussels Gewest gemachtigd om gemeentelijke sportinfrastructuur te financieren en te subsidiëren, dit om de uitoefening van de bevoegdheden van de Gemeenschappen in het domein

¹² De sociale voordelen stemmen overeen met financiële of materiële tussenkomsten die de gemeenten en de provincies dienen te verstrekken aan de vrije scholen op hun grondgebied wanneer ze dergelijke tussenkomsten voorzien voor de scholen die ze inrichten. Dit begrip werd bekrachtigd in artikel 33 van de Schoolpactwet, echter zonder een lijst op te maken van de tussenkomsten die als sociale voordelen moeten worden beschouwd. Nochtans is dit de enige bepaling die van toepassing is op de Brusselse gemeenten, die immers niet onder de wetgevingen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap vallen. Zie M. El Berhoumi en L. Vancrayebeck, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, coll. R.P.D.B., Brussel, Bruylant, 2015, p. 283 e.v.

¹³ Advies nr. 30.958/2 van 19 februari 2001.

¹⁴ G.H., arrest nr. 107/2009 van 9 juli 2009, B. 9.2.

¹⁵ Advies van de Raad van State nr. 62.324/2/VR van 2 mei 2018 over een voorstel van decreet van de Franse Gemeenschap 'betreffende de verplichtingen van de privé-onderwijsinstellingen die niet zijn erkend door de Franse Gemeenschap en die hoger onderwijs verstrekken', spec. p. 10.

van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevensaan te vullen, echter zonder ze te schenden¹⁶. Tot aan deze institutionele hervorming die deze nieuwe gewestelijke bevoegdheid bekrachtigde als aanvulling op de bevoegdheid van de Gemeenschappen, viel het beleid inzake sportopleidingen en -uitrusting uitsluitend onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen. Volgens het Grondwettelijk Hof mocht het Gewest slechts indirect bijdragen tot deze beleidslijnen, door financieringen over te dragen aan de Gemeenschapscommissies onder de voorwaarden neergelegd in artikel 83*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen¹⁷.

- 16. *Hoe?* Voor de overdracht van bi-educatieve aangelegenheden aan het Gewest of de GGC, is een grondwetsherziening onvermijdelijk. Daarbij moet de procedure worden gevolgd die is voorgeschreven door artikel 195 van de Grondwet, gespreid over twee zittingsperiodes. Na de eerste zittingsperiode moet een verklaring tot herziening, met daarin de te herziene bepaling, worden goedgekeurd door elke tak van de federale wetgevende macht, namelijk de Koning en, met een meerderheid van de uitgebrachte stemmen, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Tijdens de volgende zittingsperiode kan de voor herziening opengestelde bepaling worden gewijzigd met een meerderheid van twee derden van elke federale Kamer.

De toekenning van bi-educatieve bevoegdheden aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou logischerwijs mogelijk zijn in het kader van artikel 135*bis* dat werd ingevoegd in het kader van de zesde staatshervorming. Deze bepaling zou nog tijdens de huidige zittingsperiode voor herziening vatbaar worden verklaard¹⁸. Vervolgens zou ze kunnen worden herzien hetzij door de termen "eerste lid 1° en, voor wat deze aangelegenheden betreft, 3°" te schrappen zodat deze bepaling van toepassing zou worden voor alle in artikel 127, §1 bedoelde aangelegenheden en dus niet alleen de culturele aangelegenheden, hetzij - als men niet de bijzondere wet wil aanwenden omdat de onderwijsbevoegdheid daarin niet vermeld wordt - door het volgende lid toe te voegen: "Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oefent, ten behoeve van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de niet aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheden uit in de aangelegenheden als bedoeld in artikel 127, § 1, eerste lid 2°, en, voor wat deze aangelegenheden betreft, 3°".

Als de bi-educatieve bevoegdheden niet zouden worden overgedragen aan het Gewest maar aan de GGC, dan zou artikel 135 van de Grondwet moeten worden herzien. Het zou volstaan om in deze bepaling aan de verwijzing naar artikel 128, § 1 van de Grondwet een verwijzing toe te voegen naar artikel 127, § 1, eerste lid 1, 2°.

Tussen het Gewest en de GGC zou de ene keuze niet meer stroken met de Grondwet dan de andere. Beide collectiviteiten oefenen immers bicommunautaire bevoegdheden uit. Het Gewest

¹⁶ Zie artikel 135*bis* van de Grondwet en artikel 4*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ingevoegd bij artikel 51 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de zesde staatshervorming.

¹⁷ G.H., arrest nr. 113/2014 van 17 juli 2014, B.12.1 en B.14.4. Het Grondwettelijk Hof vernietigde enkele bepalingen van de ordonnantie van 21 december 2012 houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2013 omdat het Gewest niet bevoegd is om gemeentelijke sportinfrastructuren te financieren. Het handhaafde echter definitief de gevolgen van de vernietigde bepalingen, onder meer rekening houdend met artikel 4*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

¹⁸ Zie *Parl. Doc.* Kamer, 2018-19, nr. 3666-1, p. 7 en 8. Ter herinnering: krachtens artikel 195 van de Grondwet heeft de federale wetgevende macht het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst. Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden. In dat geval moeten, overeenkomstig artikel 46 van de Grondwet, de kiezers worden opgeroepen binnen veertig dagen na de ontbinding.

is bevoegd voor sommige biculturele aangelegenheden, de GGC voor bipersoonsgebonden aangelegenheden. De ene collectiviteit zou dus niet meer de natuurlijke bestemming zijn van bicommunautaire bevoegdheden inzake onderwijs dan de andere. Er moet dus een politieke keuze worden gemaakt tussen de GGC, waarvan de werkingswijze bijkomende garanties biedt aan de Nederlandstalige inwoners van Brussel, en het Gewest dat een zekere ervaring heeft met educatieve beleidslijnen.

- 17. *Obstakels?* Zowel aan Vlaamse als aan Franstalige kant bestaat er politieke terughoudendheid om communautaire bevoegdheden over te dragen aan de Brusselse instellingen. Deze overdracht zou immers kunnen worden geïnterpreteerd als een eerste stap naar de regionalisering van het onderwijs. Juridisch gezien zou de toekenning van bi-educatieve aangelegenheden aan het Gewest (of de GGC) met heel wat wetgevende werkzaamheden gepaard gaan. Voor de controle van de leerplicht, de privé-instellingen voor hoger onderwijs of de sociale voordelen zou het kader nog kunnen worden beperkt, maar niet voor de bepaling van het juridische stelsel van een netwerk van tweetalige scholen. Het Gewest (of de GGC) zou het federale wetgevende en reglementaire kader dat bestaat op het ogenblik van de communitarisering weliswaar overnemen (zie hierna nr. 21 en bijlage), maar er zouden heel wat ordonnanties moeten worden goedgekeurd om de pedagogische doelstellingen van deze scholen, het statuut van hun personeel, de voorwaarden voor hun financiering, de rechten en plichten van hun leerlingen, enz. vast te stellen of te moderniseren.

Wat de financiering betreft, zouden het Gewest of de GGC, in de huidige situatie, geen federale middelen krijgen die bestemd zijn voor de financiering van het onderwijs, hoewel de tweetalige scholen leerlingen zouden aantrekken die anders zouden school lopen in een instelling die behoort tot de Franse of de Vlaamse Gemeenschap. De leerlingenverdeelsleutel die werd vastgesteld voor de verdeling van een deel van de aan de Gemeenschappen toegekende middelen,¹⁹ houdt immers enkel rekening met leerplichtige leerlingen die zijn ingeschreven "in een onderwijsinstelling die, naar gelang van het geval, ingericht of gesubsidieerd wordt door de Vlaamse of de Franse Gemeenschap"²⁰. We kunnen ons echter afvragen of deze bepaling bij een overdracht aan het Gewest of de GGC niet zou moeten worden herzien. Het Grondwettelijk Hof zou immers kunnen oordelen dat de principes van gelijkheid en niet-discriminatie, voorzien in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zouden worden geschonden in die zin dat een entiteit die een bevoegdheid uitoefent die haar werd toegekend door de Grondwet en waarvoor de andere entiteiten (de Gemeenschappen) worden gefinancierd door de federale overheid, geen federale middelen zou krijgen.

- 18. *Opmerking.* Dit eerste scenario heeft vooral betrekking op de vraag welke overheid bevoegd is om het tweetalig onderwijs in Brussel te reguleren, rekening houdend met de inertie van de federale overheid in dit domein. We mogen echter niet vergeten dat de Staat niet alleen bevoegd is voor de wetgeving inzake tweetalig onderwijs, maar ook voor de inrichting ervan. Als de bevoegdheid zou worden overgedragen aan het Gewest of de GGC, zouden deze beide aspecten mee worden overgedragen. De bevoegdheid als inrichtende macht kan echter ook worden overgedragen aan een autonoom orgaan, in navolging van wat uitdrukkelijk is voorzien in artikel 24, § 2 van de Grondwet voor het onderwijs van de Gemeenschappen²¹.

¹⁹ Zie artikel 40quinquies van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

²⁰ Artikel 2, 2e lid van de wet van 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

²¹ Zie de overdracht aan het autonome orgaan GO! door de Vlaamse Gemeenschap en de recente oprichting van Wallonie-Bruxelles Enseignement in de Franse Gemeenschap. Bij een overdracht aan het Gewest of aan de GGC

SCENARIO 2 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

- 19. *Waarom?* De Grondwet zou moeten worden herzien om aan het Gewest of de GGC bi-educatieve aangelegenheden toe te wijzen. Wanneer dan het project voor een tweetalige school kan worden gerealiseerd, is echter hoogst onzeker zonder uitzicht op een staatshervorming op korte termijn. In de grond lijkt het misschien ook niet opportuun om in het domein van het onderwijs nog een vierde regulerende macht te creëren. België zou niet gebaat zijn met nog een vierde minister van Onderwijs. Als er namelijk een vierde bevoegde onderwijsautoriteit zou zijn (naast de drie gemeenschappen), met behoud van de bi-educatieve bevoegdheid op federaal niveau en met een transfer naar het Brusselse niveau, is het zeer goed mogelijk dat, in het scenario van een overdracht, de Brusselse instellingen deze bevoegdheid effectief zouden uitoefenen en de nodige wetgeving zouden voorzien.

Een andere piste bestaat erin om de huidige bevoegdheden maximaal te benutten – zonder dus de regels van de bevoegdheidsverdeling te schenden - om dergelijke scholen in te richten. In het eerste scenario met ongewijzigd institutioneel kader zou de functie van inrichtende macht voor deze scholen worden toegewezen aan de GGC.

- 20. *Hoe?* Zelfs zonder hypothetische volledige bevoegdheidsoverdracht die is beschreven in scenario 1, beschikt de GGC nu al over bevoegdheden van inrichtende macht die ze zou kunnen benutten.

Artikel 64, § 1 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat zelf gegrond is op artikel 166, § 3 van de Grondwet, kent de Franse en Vlaamse Gemeenschapscommissies bevoegdheden toe als inrichtende macht in gemeenschapsaangelegenheden. Deze bevoegdheden omvatten de opdracht om "de nodige instellingen op te richten, ze te beheren en subsidies te verlenen onder de voorwaarden die bepaald zijn met name door de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot het kleuter-, lager, secundair, normaal, technisch en kunstonderwijs". Artikel 64, § 2 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt: "de verenigde vergadering en het Verenigd College oefenen de bevoegdheden uit bedoeld in § 1, wanneer het gaat om zaken van gemeenschappelijk belang". Op basis van deze bepaling zou de GGC de functie van inrichtende macht van tweetalige scholen kunnen vervullen.

Als inrichtende macht zou de GGC de taak hebben om financiering te zoeken voor deze scholen. Bij een ongewijzigd institutioneel kader zouden de tweetalige leerlingen de GGC niet een deel van de financiering opleveren die wordt toegekend aan de Gemeenschappen. Er wordt immers een 'leerlingenverdeelsleutel' berekend. Deze uitsluiting is echter niet onlogisch aangezien de subsidies nog steeds zouden worden toegekend door de federale overheid (zie verder). Er dient benadrukt dat onder de Gemeenschappen nog dezelfde middelen zouden worden verdeeld, terwijl ze (aanvankelijk iets) minder leerlingen zouden hebben. Bovendien zou de GGC, zelfs indien ze dat zou willen, deze leerlingen niet financieel kunnen doen bijdragen vanwege het principe van kosteloos onderwijs dat is bekrachtigd in artikel 24, § 3, eerste lid van de Grondwet, in artikel 13 van het Internationaal Pact betreffende de economische, sociale en culturele rechten van 16 december 1966 en artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind van 20

zou de grondwetgever zich idealiter ook moeten uitspreken over de kwestie of de meerderheidsregels die zijn voorzien in artikel 24, § 2 van de Grondwet voor de Gemeenschappen ook hier van toepassing zouden zijn.

november 1989. Er dient opgemerkt dat het kosteloosheidsbeginsel dat zou moeten worden toegepast niet is beperkt tot het verbod op het rechtstreeks of onrechtstreeks innen van schoolgeld. Bij toepassing van de schoolwetgeving die van kracht is op het ogenblik van communautarisering van het onderwijs, moeten ook de handboeken en schoolbenodigdheden kosteloos worden verstrekt, zowel in het lager als in het middelbaar onderwijs²².

Twee financieringsbronnen zouden kunnen worden aangesproken.

Aan de ene kant zou deze nieuwe opdracht van de GGC kunnen steunen op een verhoging van de dotatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die is bedoeld in artikel 83ter, § 3 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, een bepaling die gegrond is op artikel 178 van de Grondwet. In dit kader zou het Gewest kunnen beslissen dat een bijkomende financiering die ze zou toekennen aan de GGC verplicht zou moeten worden aangewend voor de inrichting van tweetalige scholen²³. Deze piste zou een deel van de financiële last van dit onderwijs op het Gewest leggen, en dus op de dotaties die het ontvangt en de fiscale bevoegdheid die het uitoefent. Aan de andere kant zou de GGC ook een beroep kunnen doen op de federale overheid. Als regulerende macht van het tweetalig onderwijs in Brussel, in het kader van haar residuaire bevoegdheid, zou de federale overheid verplicht zijn om dit onderwijs te subsidiëren, net zoals de Gemeenschappen verplicht zijn om het eentalige onderwijs te financieren dat wordt ingericht door de gedecentraliseerde collectiviteiten (de provincies en de gemeenten). In dit opzicht herhalen we dat de herziening van artikel 24 van de Grondwet in 1988 beoogde om de basisbeginselen van het Schoolpact van 1958 op te nemen in de Grondwet²⁴. Dat Pact bekrachtigde een heus recht op subsidiëring dat niet is voorbehouden voor het vrije onderwijs. We kunnen dus beschouwen dat indien bij de communautarisering van het onderwijs de voorwaarden worden nageleefd die zijn opgelegd in het Schoolpact,²⁵ er een recht op subsidiëring zou ontstaan. Er zouden twee soorten subsidies kunnen worden toegekend: de loonsubsidies waarmee de Staat iedere maand rechtstreeks het loon van de personeelsleden zou betalen, en jaarlijkse en forfaitaire werkingssubsidies die onder meer bestemd zijn voor het dekken van kosten die inherent zijn aan de werking en uitrusting van de inrichting (verwarming, onderhoud van de lokalen, verlichting, enz.).

- 21. *Obstacles?* Een eerste obstakel ligt in het vermogen van de diensten van de GGC om deze nieuwe functie onmiddellijk op te nemen. Bij de zesde staatshervorming kreeg ze immers al aanzienlijke bijkomende bevoegdheden toegewezen. Meer fundamenteel houdt dit scenario een risico van juridische onzekerheid in voor het onderwijs dat wordt ingericht door de GGC. De federale wetgeving die van toepassing is op de datum van communautarisering van het onderwijs zou immers moeten worden toegepast terwijl die momenteel niet voorziet in een geconsolideerd

²² Zie X. Delgrange, "La gratuité de l'enseignement obligatoire au regard du droit international des droits de l'homme", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2016, p. 7 tot 25.

²³ Zie L. Detroux, "L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale", *Administration publique*, 2014/4, p. 611 tot 613. De auteur van dit artikel becommentarieert het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 13/2014 van 17 juli 2014, het derde in een reeks van arresten waarop het Hof de begrotingsartikelen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nietig verklaarde vanwege de schending van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling. Hij legt onder meer uit hoe hij uit deze arresten afleidt dat hoewel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is voor gemeenschapsaangelegenheden, het deze toch kan financieren op voorwaarde dat het financiën overmaakt aan de Gemeenschapscommissies. Hij benadrukt dat, eveneens volgens het Hof, de financiering in kwestie niet noodzakelijk een algemene financiering is. Het kan ook gaan om een specifieke financiering bestemd voor welbepaalde bevoegdheden van de Gemeenschapscommissies die moet worden bestemd voor de doeleinden die zijn bepaald door het Gewest.

²⁴ Zie M. El Berhoumi, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, p. 139 tot 145.

²⁵ Zie de bijlage bij dit rapport.

wetgevingsinstrument (zie bijlage). In die zin zou moeten worden beoordeeld of er geen organen moeten worden gereactiveerd die nodig zijn voor de toepassing van deze wetgeving. Daarbij komt dat de federale overheid niet meer over een administratie en inspectie beschikt die de uitvoering en naleving van deze wetgeving kunnen verzekeren. Om die leemten in te vullen, zou men de mogelijkheden die worden geboden door de autonomie van een inrichtende macht voor het onderwijs maximaal kunnen benutten. Hoewel er geen statuut bestaat, is het mogelijk om bij de aanwerving van leerkrachten hun rechten en plichten contractueel vast te leggen. Zonder referenties die zijn vastgelegd door de federale overheid zou de GGC gebruik kunnen maken van haar pedagogische autonomie of kunnen samenwerken met de Gemeenschappen om een minimale compatibiliteit te garanderen tussen de inhoud van het onderwijs in de tweetalige scholen en de referenties die zijn vastgelegd door de Gemeenschappen. Deze coherentie is des te noodzakelijker aangezien de leerlingen die na hun middelbaar verder studeren hetzij Franstalig, hetzij Vlaams onderwijs zullen moeten volgen. Ze is ook gerechtvaardigd omdat de andere Gemeenschappen de diploma's van het door de GGC ingerichte tweetalige onderwijs automatisch zullen moeten erkennen. En ten slotte moet ook de mobiliteit van de leerkrachten en dus de overdraagbaarheid van hun rechten worden gegarandeerd. Ideaal zou zo'n samenwerking de vorm aannemen van een samenwerkingsakkoord waarbij de bevoegde wetgevende overheden worden betrokken, namelijk de federale overheid, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap. Gezien de inertie van de federale overheid in dit domein, ziet het er echter niet naar uit dat zo'n samenwerkingsakkoord er op korte termijn zal komen.

Ten slotte benadrukken we dat hoe ruimer het aanbod aan tweetalig onderwijs zal zijn, hoe moeilijker het zal zijn om er - binnen de geldende federale wetgeving - het juridische kader van te identificeren. Het gewone en het gespecialiseerde onderwijs vallen immers onder verschillende federale wetgevingen. Als we uitgaan van de wetgeving die toepasbaar was in 1988, wordt het beroepsgerichte onderwijs door andere bepalingen beheerd dan het algemeen onderwijs. In een eerste fase is het daarom wenselijk dat een eventueel project voor tweetalige scholen zou worden beperkt tot het gewone onderwijs dat zijn leerlingen slechts één overgangsfilière biedt. Vooral omdat de wetgevingen van de Gemeenschappen steeds meer verschillen qua organisatie van het leerlingentraject in het middelbaar onderwijs²⁶.

²⁶ Aan Vlaamse kant treedt op 1 september 2019 de modernisering van het middelbaar onderwijs in werking. Het middelbaar onderwijs zal worden onderverdeeld in drie graden van twee jaar (of in sommige gevallen drie jaar voor de derde graad). Vanaf de tweede graad worden de leerlingen georiënteerd naar een van de vier vormen van onderwijs: algemeen, technisch, kunst- en beroepsonderwijs (zie artikelen 133/1 en volgende van de Codex Secundair Onderwijs gecoördineerd op 17 december 2010). Aan Franstalige kant zou vanaf 1 september 2020 geleidelijk aan een 'tronc commun' (gemeenschappelijk deel) worden ingevoerd, tenminste als het decreet daarvoor nog vóór het einde van de zittingsperiode wordt goedgekeurd. Het middelbaar onderwijs zal worden onderverdeeld in een lagere graad en een hogere graad. De lagere graad zal de eerste drie jaar van het middelbaar onderwijs dekken en voor alle leerlingen gemeenschappelijk zijn. De hogere graad, die de andere jaren van het middelbaar onderwijs omvat, zal worden georganiseerd in een overgangsdeel en een kwalificatiedeel waarin de technische en beroepsfilières worden samengebracht (zie artikelen 121-4 tot 121-6 van het ontwerpdecreet houdende de Boeken 1 en 2 van de Codex lager en secundair onderwijs en tot invoering van de 'tronc commun').

SCENARIO 3 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE GEMEENTEN EN DE INTERCOMMUNALES

- 22. *Waarom?* De gemeenten hebben heel wat ervaring als inrichtende macht van het onderwijs. Hun besturen hebben de nodige expertise in huis om tweetalige scholen in te richten. Bovendien beschikken ze ook over meer infrastructures om die scholen in onder te brengen dan de GGC.

Om de lasten te verdelen, zouden de gemeenten ook kunnen beslissen om samen een of meerdere tweetalige scholen in te richten. Ook vandaag bestaan er al (eentalige) onderwijsintercommunales.

- 23. *Hoe?* In het kader van hun lokale autonomie kunnen de gemeenten scholen inrichten²⁷. Ze moeten zich daarbij houden aan de federale wetgeving, om dezelfde redenen en volgens dezelfde modaliteiten als in scenario 2 waarin de scholen worden ingericht door de GGC.

Wat de financiering betreft, zijn de overwegingen voor tweetalige scholen die worden ingericht door de GGC ook van toepassing voor de tweetalige scholen ingericht door een gemeente of een intercommunale (niet verkrijgen van middelen verdeeld volgens de leerlingenverdeelsleutel en recht op subsidiëring door de federale overheid), met dat verschil dat het Brussels Gewest hier geen financiële middelen kan overdragen. Het Belgische federalisme is gebaseerd op een beginsel van verticaliteit, waarbij enkel de overheid die bevoegd is om een materie te reguleren deze ook kan financieren. In overeenstemming met artikel 127 van de Grondwet is onderwijs een exclusieve bevoegdheid van de gemeenschappen (en van de federale overheid voor de Brusselse tweetalige scholen). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan dus geen scholen subsidiëren, noch hun infrastructuur²⁸. Uit de verschillende arresten waarmee het Grondwettelijk Hof een aantal begrotingsbepalingen heeft vernietigd waarmee het Gewest, met tussenkomst van de gemeenten, infrastructures wilde financieren in gemeenschapsaangelegenheden, ook in het onderwijs²⁹, kunnen we afleiden dat de gemeenten niet kunnen rekenen op steun van het Gewest in de vorm van facultatieve subsidies voor de financiering van specifieke gemeentelijke taken die zijn bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, 10° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende tot hervorming der instellingen.

Zou het Gewest deze initiatieven voor gemeentelijke tweetalige scholen kunnen financieren door de algemene financiering van de gemeenten te verhogen, een bevoegdheid die is bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, 9° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen? Die piste is delicaat. Door de financiering toe te kennen op basis van die bevoegdheid, kan het Gewest geen criteria vastleggen die zijn verbonden aan een specifieke opdracht of taak. Vormelijk zou het Gewest dus geen enkele garantie hebben dat de gemeenten deze middelen zouden

²⁷ Krachtens artikelen 41 en 162 van de Grondwet en 6, § 1 VIII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gemeenten bevoegd om aangelegenheden van gemeentelijk belang te regelen. In het kader van dat gemeentelijk belang zijn de lokale bevoegdheden zeer ruim en kunnen de lokale overheden initiatieven nemen in tal van aangelegenheden. Het onderwijs maakt daar deel van uit.

²⁸ Zie recent het advies van de sectie wetgeving van de Raad van State nr 64.998/4 op 14 februari 2019 omtrent een voorontwerp van ordonnantie omtrent het Schoolcontract.

²⁹ G.H. arrest nr. 184/2011 van 8 december 2011; arrest nr. 67/2012 van 24 mei 2012; arrest nr. 13/2014 van 29 januari 2014; arrest nr. 113/2014 van 17 juli 2014. Zie X. Delgrange en M. El Berhoumi, "Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression", P.-O. de Broux, B. Lombaert en D. Yernault (dir.), *Le droit bruxellois, Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Brussel, Larcier, 2015, 76 tot 83.

besteden aan de financiering van tweetalige scholen. Bovendien wordt de algemene dotatie aan de gemeenten verdeeld volgens een aantal criteria, waaronder de schoolbevolking³⁰. Bij ongewijzigde criteria, uitgaande van de hypothese dat de negentien gemeenten minstens in een eerste fase niet mee zouden stappen in het project voor een tweetalige school, zou een verhoging van deze dotatie niet toelaten om doelgericht de gemeenten te financieren die daadwerkelijk tweetalig onderwijs inrichten. Deze criteria zouden dus eerst moeten worden gewijzigd in die zin dat de variabele 'gemeentelijke tweetalige scholen' zou worden toegevoegd. Het Grondwettelijk Hof, dat in Brussel strikt de scheiding wil toepassen tussen gemeenschaps- en gewestelijke aangelegenheden, zou die variabele waarschijnlijk niet gunstig onthalen, al bestaat er in de wetgeving betreffende de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten al wel een indicator die rekening houdt met het aantal plaatsen in de gemeentelijke crèches.

Deze beschouwingen aangaande het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelden echter niet voor de GGC die nog altijd de financiering kan genieten van het Gewest (zie hiervoor, nr. 20). De GGC zou op haar beurt de gemeenten kunnen financieren via de bevoegdheid die haar is toegekend door de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen: subsidies toekennen in het onderwijs, volgens de voorwaarden die onder meer zijn bepaald in de Schoolpactwet (artikel 64, § 1, 2e lid, 2°).

- 24. *Obstakels?* De obstakels betreffende de leemten in het federale wetgevende kader die we hebben genoemd voor de GGC, gelden ook voor een gemeentelijke tweetalige school. Daarbij komt nog het financiële obstakel dat we hebben beschreven.

SCENARIO 4 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA DE BRUSSELSE AGGLOMERATIE

- 25. *Waarom?* In dit vierde scenario berust de bevoegdheid voor de inrichting van tweetalige scholen bij de gewestelijke instellingen (en niet bij de GGC zoals in scenario 2 of bij de gemeenten zoals in scenario 3). Het biedt dus het voordeel dat er geen organisatorische en financiële omwegen moeten worden gemaakt. De bevoegdheden van de agglomeratie worden, krachtens artikel 166 van de Grondwet, uitgeoefend door de organen van het Gewest.
- 26. *Hoe?* De wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten verleent deze instellingen niet uitdrukkelijk de bevoegdheid om al dan niet tweetalig onderwijs in te richten. Volgens artikel 4, § 4 van deze wet kan een agglomeratie echter de bevoegdheden uitoefenen "die de agglomeratieraad of de federatieraad aanvaardt uit te oefenen op verzoek van één of meer gemeenten van hun gebied." In de mate dat de gemeenten in het kader van de lokale autonomie onmiskenbaar bevoegd zijn om scholen in te richten, kunnen ze de agglomeratie verzoeken om in hun plaats de bevoegdheden uit te oefenen voor de inrichting van een al dan niet tweetalige school.

Krachtens artikel 166 § 2 van de Grondwet vertoont de Brusselse agglomeratie een aantal bijzonderheden. Deze bepaling voorziet immers dat de bevoegdheden van deze agglomeratie "op de wijze bepaald door" een bijzondere wet worden uitgeoefend door de krachtens artikel 39 opgerichte organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In navolging van deze bepaling stelt

³⁰ Zie de gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 27 juli 2017 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017.

de voornoemde wet van 26 juli 1971 in haar artikel 3, § 2 dat de bepalingen enkel op de Brusselse agglomeratie van toepassing zijn voor zover de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen er niet van afwijkt. We zullen hier enkel vermelden dat artikel 50 van de bijzondere wet het volgende preciseert: "De overdrachten van bevoegdheden bedoeld bij artikel 4, §§ 3 en 4, van de wet van 26 juli 1971 kunnen niet dan met het akkoord van (het Parlement) plaats vinden." Voor zover een Brusselse gemeente dus het akkoord verkrijgt van het Brusselse Parlement, kan het Gewest de inrichtende bevoegdheid uitoefenen voor de oprichting van een tweetalige school op het grondgebied van deze gemeente. Het Brusselse Gewest, dat de bevoegdheden van de agglomeratie uitoefent, zou dan, zoals is aangegeven in artikel 46, eerste lid van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, zich moeten houden aan de decreten en reglementen van de bevoegde Gemeenschap als het gaat om een eentalige school, maar aan het federale wetgevende kader als het gaat om een tweetalige school.

Van een heel andere orde is de vraag hoe aan de Brusselse agglomeratie de bevoegdheid kan worden toegekend om op te treden als inrichtende macht voor tweetalig onderwijs, buiten het beperkte kader van het reeds genoemde artikel 4 § 4 van de wet van 26 juli 1971, dus op gelijk welke plaats op het gewestelijke grondgebied.

De wet van 1971 zou moeten worden gewijzigd, hetzij in de lijst van de bevoegdheden die door de gemeenten van rechtswege worden overgedragen aan de agglomeratie (artikel 4, § 1 van de wet van 26 juli 1971) hetzij, in een optie die meer rekening houdt met de gemeentelijke autonomie, door een punt toe te voegen aan de bevoegdheden die de agglomeratie kan regelen "met de toestemming of op verzoek van minstens de helft van de gemeenten die tot de agglomeratie of federatie behoren, en voor zover deze gemeenten tweederde van de bevolking vertegenwoordigen". Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid regelt van de instellingen van de agglomeratie (artikel 6, § 1, VIII, 3° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), zou het aan artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten de inrichting van tweetalige scholen kunnen toevoegen. In een tweede fase zou deze aangelegenheid zelfs kunnen worden toevertrouwd aan een instelling van openbaar nut (artikel 5 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

Bij deze bevoegdheidsoverdracht aan de agglomeratie zou de federale overheid bevoegd blijven voor de regeling van het tweetalig onderwijs. De agglomeratie zou wel een recht op subsidies ten laste van de federale overheid kunnen opeisen.

- 27. *Obstakels?* De voorgaande ontwikkelingen over de mogelijkheid om de bevoegdheid van inrichtende macht van tweetalig onderwijs toe te vertrouwen aan de Brusselse agglomeratie, zouden kunnen botsen op ernstige kritiek vanwege een vermeende ongrondwettelijkheid.

Volgens artikel 39 van de Grondwet mogen de gewestelijke organen immers geen gemeenschapsaangelegenheden regelen. Hoewel deze bepaling impliciet werd herzien door artikel 135*bis* dat stelt dat het Gewest bepaalde culturele bevoegdheden mag uitoefenen, heeft de grondwetgever duidelijk bevestigd dat artikel 166, § 2 geen herziening inhoudt van artikel 39³¹. Voor het overige dringt zich een globale lezing op van artikel 166 van de Grondwet dat zowel de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie regelt als de uitoefening van de bevoegdheden die de gemeenschapscommissies uitoefenen in hun hoedanigheid van gecentraliseerde collectiviteiten. Hoewel de tekst van de Grondwet op dit punt niet helemaal duidelijk is, kan van de algemene economie van deze bepaling worden afgeleid dat de

³¹ *Parl. St. Kamer*, B.Z. 1988, nr. 10/108t – 420/2, p. 5.

grondwetgever de overdrachten aan de agglomeratie heeft willen beperken tot de gewestelijke bevoegdheden³². De gemeenschapsaangelegenheden blijven onder de bevoegdheid van de Gemeenschapscommissies. Zo gelezen zouden noch de gewestelijke wetgever, noch een gemeente individueel de Brusselse agglomeratie de inrichting van een al dan niet tweetalige school kunnen toevertrouwen zonder de regels inzake de bevoegdheidsverdeling te schenden.

Mocht dit obstakel zich dus voordoen, dan zou dit scenario niet kunnen worden doorgevoerd zonder het institutionele kader te wijzigen. Bij een grondwetswijziging zou de voorkeur uitgaan naar een overdracht aan het Gewest (of aan de GGC) zoals wordt voorgesteld in scenario 1, in plaats van nieuwe bevoegdheden toe te kennen aan een Brusselse instelling die misschien minder goed leesbaar is.

SCENARIO 5 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER VRIJE TWEETALIGE SCHOLEN ONDERSTEUNEN

- 28. *Waarom?* Wanneer een inrichtende macht een privaatrechtelijke rechtspersoon is, geniet ze de vrijheid van onderwijs die is bekrachtigd in artikel 24, § 1 van de Grondwet. Deze vrijheid biedt haar meer soepelheid in het beheer van de school en autonomie in de pedagogische keuzes van de school of in het personeelsbeleid. Rekening houdend met de opties van de aanbestedende overheid, zullen we niet uitgaan van een volledig private inrichting die niet zou worden gesubsidieerd en waarvan de diploma's geen wettelijke waarde zouden hebben (zie hiervoor, nr. 12). Als we spreken van een vrije school, dan bedoelen we dus uitsluitend een school die wordt ingericht door een privaatrechtelijke rechtspersoon die subsidies ontvangt. In ruil voor die subsidies wordt deze school onderworpen aan een aantal grondwettelijke, wettelijke en reglementaire beperkingen.
- 29. *Hoe?* Iedere privaatrechtelijke rechtspersoon kan het initiatief nemen om een school in te richten zonder voorafgaande goedkeuring van de Staat en beslissen om er tweetalig onderwijs te verstrekken. De rol van de overheid is hier veel beperkter dan in de andere opties. De GGC zou echter subsidies kunnen toekennen op grond van artikel 64, § 1 2e lid, 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (zie hiervoor, nr. 23). De federale overheid zou, net als in de vorige scenario's, deze inrichtende macht moeten subsidiëren indien ze aan de wettelijke voorwaarden voldoet.
- 30. *Obstakels?* De leemten in het federale wetgevende kader gelden ook voor het onderwijs dat wordt ingericht volgens deze formule. Dergelijk onderwijs zou vanwege artikel 33 van de Schoolpactwet niet kunnen worden gefinancierd door de gemeenten. Als privépersoon zou de inrichtende macht van deze school geen gebruik kunnen maken van het fiscale apparaat. Voor de kosten die niet worden gedekt door de federale subsidies zou hij dus vooral moeten rekenen op het mecenaat, terwijl de vereisten inzake kosteloos onderwijs net zo goed gelden voor vrije tweetalige scholen als voor het tweetalige onderwijs dat zou worden ingericht door de gemeenten of door de GGC (zie hiervoor, nr. 20).

SCENARIO 6 – IN HET HUIDIGE INSTITUTIONELE KADER TWEETALIGE SCHOLEN INRICHTEN VIA EEN GEMENGDE OFFICIËLE/VRIJE INRICHTENDE MACHT

³² Onverminderd de opdrachten die zijn toevertrouwd in het kader van de deconcentratie (artikel 6, § 1, VIII, 2e lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

- 31. *Waarom?* In dit scenario, dat het midden houdt tussen de verschillende scenario's met ongewijzigd institutioneel kader die we hiervoor hebben beschreven, kunnen tweetalige scholen worden ingericht volgens bijzondere modaliteiten die de klassieke verdeling tussen gesubsidieerde vrije, gesubsidieerde officiële en gemeenschapsnetten overschrijden. Private actoren (vrije, confessionele of niet-confessionele inrichtende macht, vzw geïnspireerd op bijzondere pedagogieën, enz.) en overheden (gemeenten, Franse Gemeenschapscommissie, GGC, Gemeenschappen) kunnen de handen in elkaar slaan om samen de inrichtende macht van tweetalige scholen te vormen.

Een recent voorbeeld is de meervoudige inrichtende macht die in de vorm van een publiekrechtelijke vzw de Franse Gemeenschap³³, de gemeenten Sint-Jans-Molenbeek en Sint-Agatha-Berchem en twee privaatrechtelijke personen, de vzw L'Ecole ensemble en de Université libre de Bruxelles³⁴ verenigt.

Een gemengde inrichtende macht biedt het voordeel dat de scholen door verschillende bronnen kunnen worden gefinancierd. Bovendien kunnen er actoren bij worden betrokken die ervaring hebben met de inrichting van scholen en/of die er een innoverende pedagogische visie op nahouden.

- 32. *Hoe?* De oprichting van een vzw is vrij eenvoudig. De bepaling van de aard ervan - publiek of privé - is echter een delicate kwestie³⁵. In het kader van de oprichting van de meervoudige inrichtende macht, werd gekozen voor een publieke vzw. De organen van deze inrichtende macht moeten grotendeels zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de publieke collectiviteiten. De publieke of private aard van de gemengde inrichtende macht heeft ook gevolgen voor de verplichte keuze tussen het onderricht in de erkende godsdiensten en het onderricht van niet-confessionele zedenleer (die verplichting geldt in het officiële onderwijs), voor de taalregeling (zie verder, nr. 41) of voor de toepassing van het stelsel van de "vrije keuzeschool" (zie verder nr. 34). Daarnaast kan deze kwestie een impact hebben op de mogelijkheid voor de gemeenten om het betreffende onderwijs te financieren. De tussenkomst van de gemeenten in het vrije onderwijs wordt door artikel 33 van de Schoolpactwet immers beperkt tot het gezondheidstoezicht en tot de sociale voordelen.

Als ook de Gemeenschappen deelnemen aan deze inrichtende macht, is bovendien ook een wetgevende tussenkomst vereist. Elk van de beide Gemeenschappen zouden met de door artikel 24 § 2 van de Grondwet vereiste tweederdemeerderheid³⁶ een decreet moeten goedkeuren dat de Regering machtigt om haar Gemeenschap samen met andere personen te verenigen in een orgaan met afzonderlijke rechtspersoonlijkheid. Als de Gemeenschappen deel uitmaken van de inrichtende macht, zouden de instellingen die ze inricht bovendien moeten voldoen aan de neutraliteitseis die wordt gesteld in artikel 24, § 1, 3e lid van de Grondwet.

- 33. *Obstakels?* Bij de onzekerheid en de leemten in het federale wetgevende kader die we als obstakels hebben geïdentificeerd in de andere scenario's, komen nog de potentieel zware

³³ Zie het decreet van 17 november 2016 waarbij de Franse Gemeenschap ertoe wordt gemachtigd samen met derde partijen een publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten en waarbij zijn oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht worden geregeld.

³⁴ <http://www.popluriel.be>.

³⁵ Voor een meer algemene studie wordt verwezen naar F. Belleflamme, "Les A.S.B.L. des pouvoirs publics" P. Jadoul, B. Lombaert en F. Tulkens (dir.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Brussel, La Chartre, 2010, p. 247 tot 305.

³⁶ Zie het advies nr. 60.125/2 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven op 26 september 2016.

procedures bij de oprichting (verschillende wettelijke bases, eventueel in samenwerking), maar ook bij de dagelijkse werking van het beheersorgaan als er bij de inrichtende macht publieke actoren en *a fortiori* Gemeenschappen zouden zijn betrokken. Bovendien zou de verenigbaarheid van het decreet dat door elke Gemeenschap moet worden goedgekeurd met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling allesbehalve evident zijn. Er moet immers toestemming worden gegeven voor de oprichting van een orgaan met het doel tweetalige scholen in te richten waarvoor de Gemeenschappen geen enkele bevoegdheid hebben.

SCENARIO'S 1 TOT 6 – CONCLUSIE EN ALGEMENE OPMERKINGEN

- 34. In deze verschillende scenario's trachten we een onderscheid te maken tussen de regulerende en de inrichtende macht van een tweetalige school.

Voor de regulerende bevoegdheid zijn twee pistes mogelijk. De eerste bestaat erin om de bevoegdheid voor bi-educatieve aangelegenheden over te dragen aan de Brusselse instellingen (hetzij het Gewest, hetzij de GGC). Tenzij kan worden onderhandeld over een staatshervorming, lijkt deze piste politiek gezien echter weinig realistisch. *De tweede piste is die van het status quo* : de bi-educatieve aangelegenheden onder de bevoegdheid houden van de federale overheid. Deze piste biedt het voordeel dat ze onmiddellijk kan worden gevolgd zonder een nieuwe institutionele *round* af te wachten. Ze garandeert ook dat de scholen voor een deel zouden worden gefinancierd door de federale overheid die verplicht subsidies moet toekennen aan scholen die beantwoorden aan de voorwaarden van de (federale) wetgeving. Daarnaast zouden ook het Gewest en de GGC kunnen bijdragen tot de financiering van dit tweetalige onderwijs.

De inrichtende bevoegdheid kan volgens onze scenario's worden toegekend aan het Gewest, de GGC, de gemeenten (en intercommunales), de agglomeratie, privaatrechtelijke personen en aan een gemengde inrichtende macht. De piste van het Gewest als inrichtende macht volgt hetzelfde scenario als die van het Gewest als regulerende macht. Omdat de piste van de agglomeratie zou kunnen botsen op de kritiek dat ze ongrondwettelijk zou zijn, wordt ze niet aanbevolen zonder voorafgaande herziening van de Grondwet. Voor het overige is het niet onze taak om te suggereren dat de ene inrichtende macht voor het project van een tweetalige school beter zou zijn dan een andere. We kunnen in dit verband echter wel drie algemene opmerkingen formuleren.

Eerste opmerking: de federale overheid zou als regulerende macht de vrije keuze van de ouders moeten respecteren die is bekrachtigd in artikel 24 van de Grondwet. Ze moet dus de diversiteit van de inrichtende machten aanmoedigen, evenals de meervoudigheid van de pedagogische of filosofische oriëntaties.

Tweede opmerking: artikel 4, 2e lid van de Schoolpactwet voorziet in een bijzonder mechanisme om deze vrije keuze daadwerkelijk te garanderen. De Staat is verplicht om een niet-confessionele vrije school te subsidiëren indien ze daarom wordt verzocht door een bepaald aantal ouders die hun kinderen naar een niet-confessionele school willen sturen maar die niet vinden binnen een redelijke afstand. Omgekeerd is de Staat verplicht om een confessionele vrije school te subsidiëren op verzoek van een bepaald aantal ouders die hun kinderen naar een confessionele school willen sturen en geen confessionele vrije school vinden binnen een redelijke afstand³⁷.

³⁷ Dit is een vereenvoudigde voorstelling van deze bepaling. De confessionele vrije keuze die ze verzekert kan ook worden gerealiseerd door tussen te komen in de vervoerkosten naar een confessionele of niet-confessionele

Zoals werd opgemerkt door het Grondwettelijk Hof, steunt het stelsel van de "vrije keuzeschool" uitsluitend op een keuze tussen niet-confessioneel en confessioneel onderwijs³⁸. Dankzij dit stelsel kan worden afgeweken van de oprichtings- en handavingsnormen: het aantal gezinnen dat voor de activering van deze regeling is vereist, ligt veel lager dan de minima die gelden voor de schoolbevolking³⁹. Het koninklijk besluit van 14 maart 1960 houdende toepassing van artikel 4 van de wet van 29 mei 1959 preciseert in zijn artikel 1 dat de vrije keuze die in deze bepaling is vastgesteld, toepasselijk is per taalstelsel in de tweetalige gemeenten. Anders gezegd, met het bestaan van Franstalige (niet-)confessionele scholen binnen een redelijke afstand wordt geen rekening gehouden voor ouders die hun kinderen naar een Vlaamse (niet-)confessionele school willen sturen. Deze redenering kunnen we doortrekken naar de tweetalige scholen: met het beschikbare aanbod in het Franstalige of Nederlandstalige onderwijs, kan niet worden voldaan aan het recht van de ouders om hun kinderen naar een (niet-)confessionele tweetalige school te sturen die zich binnen een redelijke afstand bevindt. De mogelijkheden die het stelsel van de "vrije keuzeschool" inhoudt, zijn dus bijzonder belangrijk voor het tweetalige onderwijs. Voor zover ze op voldoende afstand liggen⁴⁰ kunnen meerdere scholen deze mogelijkheden genieten. Zo gezien lijkt het belangrijk dat er aan het project voor een tweetalige school inrichtende machten deelnemen van verschillende aard. Dit stelsel laat echter geen subsidies toe voor een gesubsidieerde officiële school: in het niet-confessionele onderwijs kunnen alleen vrije scholen worden gesubsidieerd.

Derde opmerking: het Gewest, dat ernaar streeft om de tweetaligheid te verbeteren, krijgt in de verschillende scenario's die we hebben aangehaald geen drijvende rol op juridisch vlak. Scenario 2 maakt van het Gewest, naast de subsidiëring die is verschuldigd door de federale overheid, een van de financiële hefboomen van de GGC indien die, met het huidige institutionele kader, tweetalig onderwijs zou willen inrichten. In de scenario's 3 en 5 zou het Gewest de inrichtende machten onrechtstreeks kunnen financieren via de dotatie aan de GGC, die op haar beurt subsidies kan toekennen aan het onderwijs. Scenario 6 ten slotte biedt het Gewest de mogelijkheid om bij te dragen tot de financiering van een gemengde inrichtende macht, afhankelijk van de verschillende inrichtende machten waaruit die is samengesteld. Het Gewest zou aan deze financiering kunnen bijdragen via de dotatie aan de GGC.

school. Wanneer echter geen enkele (confessionele of niet-confessionele) tweetalige school bestaat, kan deze mogelijkheid niet worden geactiveerd. Aan het recht op een niet-confessionele school kan ook worden voldaan door een rijkschool te openen. Vanwege de inertie van de federale overheid ten aanzien van haar bi-educatieve bevoegdheid, is dit scenario echter weinig realistisch. Voor dit stelsel verwijzen we naar M. El Berhoumi, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Brussel, Bruylant, 2013, p. 407 tot 410.

³⁸ G.H. arrest nr. 85/98 van 15 juli 1998, B.3.3.

³⁹ Zie R. Houben en F. Ingham, *Le pacte scolaire et son application*, Bruxelles, CEPES, 2e uitgave, 1962, p. 131 tot 133.

⁴⁰ 4 km in het lager onderwijs, 12 of 20 km in het middelbaar onderwijs volgens het koninklijk besluit van 14 maart 1960.

Titel III – TWEETALIGE SCHOLEN EN TAALGEBRUIK

- 35. De kwestie van het taalgebruik heeft zo'n belangrijke impact op de inrichting van tweetalig onderwijs in Brussel dat we er een aparte titel aan wijden.

We kunnen ons immers afvragen of de huidige taalregeling in het onderwijs geen obstakel vormt voor de inrichting van tweetalig onderwijs door de verschillende inrichtende machten die we in de scenario's van titel II hebben geïdentificeerd (Deel 1). In de hypothese dat deze regels de inrichting van tweetalig onderwijs niet in de weg staan, moeten we toch nagaan welk taalstelsel van toepassing zou zijn op de organen en het personeel van een tweetalige school (Deel 2).

DEEL 1 – VORMT ARTIKEL 5 VAN DE WET VAN 30 JULI 1963 EEN FEDERAAL OBSTAKEL VOOR DE INRICHTING VAN EEN TWEETALIGE SCHOOL?

- 36. Wat het taalgebruik in het onderwijs betreft, hebben de Gemeenschappen vanwege artikel 129 van de Grondwet geen enkele bevoegdheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Alleen de federale overheid is bevoegd om het taalgebruik te regelen in het onderwijs van de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen in dit gebied.

In die zin voorziet artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs het volgende⁴¹:

"In het arrondissement Brussel-Hoofdstad is de onderwijstaal het Nederlands of het Frans al naar de keuze van het gezinshoofd wanneer dit in bedoeld arrondissement verblijft.

De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillend taalstelsel van kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel. .

In hetzelfde arrondissement organiseert de Staat en subsidieert hij onder de voorwaarden bepaald door de Koning, de kinderkribben, kleintjesoorden, peuterscholen, alsmede het kleuter- en lager onderwijs, noodzakelijk opdat de gezinshoofden het recht kunnen uitoefenen hun kinderen over een redelijke afstand naar een inrichting van hun keuze te sturen, waar naargelang van het geval, de voer- of onderwijstaal het Nederlands of het Frans is."

Deze bepaling, die van vóór de staatshervormingen dateert, voorziet in een scheiding tussen het Franstalige en het Nederlandstalige onderwijs, ook op gemeentelijk niveau. De ouders mogen, voor zover ze in het arrondissement Brussel-Hoofdstad zijn gevestigd, zelf de onderwijstaal kiezen tussen het Frans en het Nederlands⁴².

⁴¹ Wij onderstrepen.

⁴² Voor de leerlingen die zich laten inschrijven in een school van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en wier ouders buiten dit arrondissement verblijven, zal de onderwijstaal de taal van de streek van de verblijfplaats van de ouders zijn, behoudens andersluidende door de taalinspectie goedgekeurde verklaring van het gezinshoofd. Dat betekent dus dat een lagereschoolleerling die school loopt in de Brusselse rand in het Vlaamse Gewest, in

Als gevolg van deze bepaling kan het recht op onderwijs worden toegepast dat is goedgekeurd door elk van de twee Gemeenschappen, ook in de veronderstelling dat de inrichtende machten van nature tweetalig zijn. De Gemeenschappen kunnen zich bij de uitoefening van hun onderwijsbevoegdheden wenden tot de eentalige afdelingen van gemeentelijke scholen alsof het zou gaan om instellingen die vanwege hun activiteiten uitsluitend behoren tot de ene of de andere Gemeenschap.

- 37. De vraag die we kunnen stellen op basis van deze tekst is of de federale wetgeving vandaag zou toelaten of verbieden dat een onderwijsinstelling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zo wordt ingericht dat er niet één onderwijstaal is maar twee, namelijk het Frans en het Nederlands.

Op het eerste gezicht kunnen we uit deze bepaling, die een verplichte keuze oplegt tussen het Frans of het Nederlands zonder een derde mogelijkheid te bieden - geen keuze of actief kiezen voor de beide talen - niet afleiden dat de overheid scholen mag inrichten, subsidiëren of erkennen waar zonder onderscheid les wordt gegeven in twee (of meer) onderwijstalen. Artikel 13 van dezelfde wet⁴³ lijkt dit te bevestigen: het verwijst naar "tweetalige inrichtingen", maar enkel met betrekking tot de afdelingen (dus Franstalige of Nederlandstalige). De wet beoogt dus geen inrichting, subsidiëring of erkenning van tweetalige scholen door de overheid zonder dat ze worden onderverdeeld in taalafdelingen.

Dit artikel over de bevoegdheid inzake het taalgebruik in Brussel kan echter enkel worden gewijzigd door de federale overheid.

De interpretatie lijkt ook te stroken met de context waarin de wet van 30 juli 1963 werd goedgekeurd en waarbij een aantal eisen werden gesteld door de Vlaamse beweging:

*"Issues du fameux conclave de Val Duchesse, les dispositions de 1963 constituent, à n'en pas douter, 'la plus grande victoire législative de toute l'histoire du mouvement flamand'. Outre le gel de la frontière linguistique, elles scellent une série de concessions francophones. Ainsi, la loi du 30 juillet 1963 sur l'emploi des langues dans l'enseignement force l'unilinguisme : le principe de territorialité progresse encore, entraînant la disparition des classes de transmutation en Flandre. Dans l'agglomération bruxelloise, soumise au 'carcan' – c'est-à-dire limitée à dix-neuf communes – la langue maternelle de l'enfant demeure celle de sa scolarité. Toutefois, l'exactitude des déclarations des parents fait l'objet d'un contrôle strict, jusqu'à ce que la liberté du père de famille soit rétablie par la loi du 26 juillet 1971. L'enseignement néerlandophone peut s'étendre sensiblement dans la capitale. Les écoles et sections de langue néerlandaise y sont placées sous une direction exclusivement flamande"*⁴⁴.

De scheiding tussen de Franstalige en Vlaamse afdelingen die deze taalwetgeving creëert, beantwoordde destijds aan de wil om de Vlaamse minderheid in Brussel te garanderen dat ze

Brussel moet worden ingeschreven in een Nederlandstalige school, tenzij het gezinshoofd anders verklaart en de taalinspectie haar goedkeuring verleent. Zie artikel 17 van de wet van 30 juli 1963.

⁴³ "Een onderwijsinrichting mag voor haar bestuurs-, onderwijzend of administratief personeel slechts personen aanwerven die het bewijs hebben geleverd van hun grondige kennis van de onderwijstaal van de inrichting of, in de tweetalige inrichtingen, van de afdeling waaraan zij verbonden zullen worden.

Voor de leraars in andere levende talen dan de onderwijstaal, die in het bezit zijn van het vereiste diploma, volstaat het bewijs van een voldoende kennis."

⁴⁴ P. Wynants en M. Paret, "École et clivages aux XIX^e et XX^e siècles", D. Grootaers (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Editions du CRISP, 1998, p. 80.

over voldoende scholen zou kunnen beschikken en dat deze scholen echt Vlaams zouden zijn. Dat verklaart ook de regel van de aparte directies. In de oorspronkelijke versie van deze bepaling waren Brusselse ouders verplicht om hun kinderen in te schrijven in scholen die onderwijs verstrekten in de moedertaal of voertaal van hun kinderen. Pas sinds de wetwijziging van 1971 kunnen Brusselse ouders vrij kiezen tussen Franstalig of Nederlandstalig onderwijs⁴⁵.

- 38. Kortom, alles lijkt erop te wijzen dat artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 vandaag niet de inrichting of subsidiëring toelaat van een tweetalig onderwijs in Brussel. Met zekerheid kunnen we stellen dat het niet daarvoor bedoeld was.

In haar advies over het latere decreet van de Franse Gemeenschap van 7 juni 2001 betreffende de sociale voordelen, gaf de afdeling Wetgeving van de Raad van State nochtans een interpretatie van deze bepaling die veel meer mogelijkheden biedt.

Ze stelde dat de Franstalige Brusselse gemeentelijke "scholen" instellingen zijn die vanwege hun activiteit moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend tot de Franse Gemeenschap. Ze voegde eraan toe:

"Artikel 5, tweede lid van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs laat de gemeenten van dit gebied toe om eentalige onderwijsafdelingen in te richten voor zover deze afdelingen met verschillend taalstelsel niet onder één directie worden geplaatst en afhangen van de inspectie van hun taalstelsel."

Uit dit uittreksel zouden we kunnen afleiden dat de officiële, gesubsidieerde of erkende inrichtende machten nu al de mogelijkheid hebben om tweetalige onderwijsafdelingen (of scholen) in te richten, evenzeer als eentalige afdelingen. Alleen in de hypothese dat ze eentalige afdelingen zouden oprichten, moeten ze deze onder aparte directies plaatsen en moeten deze afdelingen afhangen van de inspectie van hun taalstelsel.

Een bijkomend argument kan deze interpretatie ondersteunen. Artikel 5 is van toepassing op kinderkribben en legt ook daar de verplichting op om afdelingen met een verschillend taalstelsel onder aparte directies te plaatsen. Toch bestaan er kinderkribben die niet enkel Franstalig noch enkel Nederlandstalig zijn en toch erkend werden door de overheid. Het bestaan van deze kinderkribben werd nooit beschouwd als strijdig met deze bepaling. Ook toen een ordonnantie van de GGC een juridisch kader vastlegde voor de erkenning van kinderkribben die niet onder de bevoegdheid van een van de twee Gemeenschappen vallen⁴⁶, achtte de Raad van State dit niet in strijd met artikel 5 van de wet van 1963⁴⁷.

⁴⁵ Y. Houyet, "La législation linguistique régissant la matière de l'enseignement dans le contexte constitutionnel fédéral de l'État belge", *Revue belge de droit constitutionnel*, 2002, p. 398.

⁴⁶ Ordonnantie van 23 maart 2017 houdende organisatie van de kinderopvang:

⁴⁷ Weliswaar moet worden toegegeven dat artikel 5 van de wet van 1963 niet op dezelfde manier is opgesteld naargelang het gaat om "kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen" of andere onderwijsniveaus waarop deze wet van toepassing is volgens zijn artikel 1. "De afdelingen waar het Nederlands de onderwijstaal is en de afdelingen waar het Frans de onderwijstaal is, alsmede de afdelingen met verschillend taalstelsel van kinderkribben, kleintjesoorden en peuterscholen mogen niet onder dezelfde directie worden geplaatst en hangen af van de inspectie van hun taalstelsel." We kunnen daaruit afleiden dat de wetgever de hypothese van kinderkribben die niet zouden zijn georganiseerd in afdelingen met een verschillend taalstelsel, niet impliciet heeft willen uitsluiten. Deze interpretatie wordt gesteund door artikel 22 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Deze bepaling voorziet in een uitzondering op het taalstelsel dat van toepassing is op de lokale diensten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad: "In afwijking van de bepalingen van deze afdeling zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit één enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstig gebied" en en "Bij die categorie van inrichtingen

Er is nog een derde argument dat deze interpretatie kan ondersteunen. De wet van 1963 heeft zowel betrekking op het gesubsidieerde officiële en vrije onderwijs als op het onderwijs dat is erkend "door het Rijk". Hoewel alle gesubsidieerde officiële of vrije scholen in Brussel eentalig zijn, bestaan er vandaag al Brusselse scholen die zijn erkend door de ene of de andere Gemeenschap zonder dat ze Franstalig of Nederlandstalig onderwijs aanbieden⁴⁸.

- 39. Al deze argumenten zullen, zelfs gecombineerd, niet volstaan om een minder strenge interpretatie te kunnen geven aan artikel 5 van de wet van 30 juli 1963. Toch hebben we nog een meer overtuigend, zelfs doorslaggevend argument: zoals elke wetgevende norm moet artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 de Grondwet respecteren. Als we deze wet echter interpreteren als zou ze de inrichting van tweetalige scholen verhinderen, zou ze indruisen tegen de grondwetsbepalingen die werden ingevoerd of herzien na de goedkeuring van de wet van 30 juli 1963.

Ten eerste kan één wetsbepaling de inrichting van een tweetalig onderwijs niet in de weg staan zonder voorbij te gaan aan de grondwetsbepalingen die de federale overheid de bevoegdheid toekennen om dit onderwijs te regelen (artikelen 35 en 127) en de GGC machtigen om een dergelijk onderwijs in te richten (artikel 166, § 3, 3°). Een wet mag immers geen bevoegdheid uithollen die de Grondwet heeft toegekend aan een politieke collectiviteit. Een dergelijke wet zou het beginsel schenden van onbeschikbaarheid van de bevoegdheden dat is voorgeschreven door artikel 33 van de Grondwet en dat bepaalt dat een overheid niet kan verzaken aan de uitoefening van de bevoegdheden die haar zijn toegekend krachtens de Grondwet, noch deze bevoegdheden kan delegeren. Anders gezegd, op grond van artikel 5 van de wet van 1963 zou het ten aanzien van de voormalige grondwetsbepalingen niet mogelijk zijn dat alleen de Gemeenschappen een rol zouden kunnen vervullen bij de inrichting, subsidiëring of de erkenning van de scholen in Brussel, met uitsluiting van de federale overheid of de GGC. Nochtans zou dat het geval zijn als de overheden in Brussel alleen Franstalige of Nederlandstalige scholen zouden kunnen inrichten, subsidiëren of erkennen.

Ten tweede bekrachtigt artikel 24 van de Grondwet de fundamentele rechten inzake het onderwijs, vooral de vrijheid om een school in te richten en de vrijheid om een school te kiezen⁴⁹.

Gecombineerd met de vrijheid van taalgebruik die wordt gegarandeerd door artikel 30 van de Grondwet, gaat de vrijheid van onderwijs gepaard met de keuze van de voertaal van de instelling, rekening houdend met de opvatting, die zowel bij de grondwetgever als bij de gewone wetgever aanwezig is, dat de taal even bepalend is voor de persoonlijkheid als de filosofische of godsdienstige overtuigingen die onmiskenbaar beschermd worden in het licht van de

horen alle kinderbewaarplaatsen en peuterafdelingen". Anders gezegd, de Brusselse kinderkribben mogen zo worden ingericht dat ze zich niet tot één enkele taalgroep wenden.

Die impliciete optie lijkt echter te zijn uitgesloten voor de andere onderwijsniveaus waarop de wet van 30 juli 1963 van toepassing is. Voor hen beoogt de tekst enkel de afdelingen waar de onderwijstaal het Frans is en de afdelingen waar de onderwijstaal het Nederlands is.

⁴⁸ We kunnen ons inderdaad afvragen of het aan de Gemeenschappen toekomt om dergelijk onderwijs te erkennen in de plaats van de federale overheid.

⁴⁹ Volgens de Raad van State stelt "artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 zich duidelijk tot doel om de Koning de mogelijkheid te geven om in het arrondissement Brussel-Hoofdstad voldoende ruime netten te voorzien voor het kleuter- en het lager onderwijs, met zowel Nederlandstalige als Franse scholen, opdat de gezinshoofden, die verplicht zijn om hun kinderen naar scholen te sturen waarvan het taalstelsel overeenstemt met de moedertaal of voertaal van deze kinderen, binnen een redelijke afstand een school zouden vinden die beantwoordt aan hun ideologische of filosofische voorkeuren" (RvS, arrest nr. 15.693 van 1 februari 1973, *ASBL Association des parents des élèves des écoles gardienne et primaire de l'Institut de l'enfant-Jésus*).

keuzevrijheid van de ouders en hun kinderen⁵⁰. In die zin is het nauwelijks denkbaar dat de wet van 1963 de instellingen, ongeacht of ze zijn ingericht, gesubsidieerd of erkend door de overheid, geen ruimte zou geven om een taalstelsel te kiezen. Ze zou zo ook buitensporige beperkingen opleggen aan de keuzevrijheid van de ouders die zou zijn beperkt tot een eentalig onderwijs. Bij een strakke interpretatie van artikel 5 van de wet van 1963 zou de garantie van deze keuzevrijheid niet meer wegen op alle collectiviteiten die op het Brusselse grondgebied bevoegd zijn voor onderwijs, maar uitsluitend op de Gemeenschappen. Deze beperking is moeilijk verenigbaar met artikel 24 van de Grondwet.

Ten derde worden in artikel 4 van de Grondwet vier taalstelsels vastgesteld, waaronder één tweetalig stelsel voor Brussel-Hoofdstad. Volgens het Grondwettelijk Hof vormt dit artikel de "grondwettelijke waarborg van de voorrang van de taal van het eentalige gebied of van het tweetalige karakter van het gebied"⁵¹. In dit tweetalige gebied vloeit één beginsel rechtstreeks voort uit de Grondwet, vooral uit de artikelen 127, § 2, en 128, § 2, namelijk dat van het verbod op subnationaliteiten. De vrijheid die de Brusselaars genieten vanwege de afwezigheid van subnationaliteiten in het domein van het onderwijs, moet worden gearticuleerd op een manier die de inrichting van scholen met gescheiden taalstelsels niet in de weg staat. Deze vrijheid zou worden gerespecteerd als de Brusselaars mettertijd hun keuze zouden kunnen veranderen⁵². Een striktere opvatting van de gevolgen van de afwezigheid van subnationaliteit in Brussel zou de idee kunnen doen aanvaarden dat twee- of meertalige gezinnen niet voor de ene of de andere van de beide talen kunnen kiezen zonder hun diepe identiteit te negeren. Krachtens artikel 4 van de Grondwet dragen de twee talen trouwens in gelijke mate bij tot het karakter van het centrale gebied van het land, zonder dat de ene primeert op de andere.

Als we artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 letterlijk interpreteren, zo dicht mogelijk bij de intentie van de wetgever, is het niet verenigbaar met deze verschillende grondwettelijke bepalingen. De rechtsregels spreken elkaar dus tegen. Dat conflict kunnen we oplossen door het principe van de suprematie van de Grondwet in het Belgische rechtstelsel te eerbiedigen. Daarvoor lijkt ons één methode aangewezen, namelijk die van de verzoenende interpretatie. We moeten de wet zo interpreteren dat de Grondwet niet wordt geschonden. Waar artikel 5 dus stelt dat "*de onderwijstaal het Frans of het Nederlands*" is, moeten we deze "of" in de cumulatieve en niet alleen in de alternatieve betekenis beteken. De tekst van dit artikel 5 laat deze interpretatie toe. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft de ontwerpers immers al meermaals gewezen op het feit dat het voegwoord "of" ook in de cumulatieve betekenis kan worden gebruikt⁵³. In die zin moet artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 zo worden gelezen dat de onderwijstaal in Brussel voor door de overheid ingerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen hetzij het Frans is, hetzij het Nederlands, hetzij beide.

- 40. Als artikel 5 van de wet van 1963 wordt geïnterpreteerd op de manier die wij voorstellen, dan kunnen er tweetalige scholen worden ingericht zonder dat deze bepaling moet worden gewijzigd.

⁵⁰ M. El Berhoumi, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, op. cit., p. 293 en p. 376.

⁵¹ G.H. arrest nr. 139/2018 van 11 oktober 2018, B.7.1.

⁵² B. Steen en L. Vancrayebeck, "Les compétences fédérales en matière d'enseignement", op. cit., p. 706.

⁵³ Zie bijvoorbeeld het advies nr. 60.336 van 23 november 2016, pagina 3, voetnoot 1: "In de artikelen 1, 6°, en 6, tweede lid, moeten de voegwoorden "en/of" worden vervangen door "of", aangezien dat voegwoord in dit geval en gelet op de context geen exclusieve betekenis kan hebben.". Zie ook, onder de vele voorbeelden, het advies L.14.435/2, p.3: "Het dubbel voegwoord "en/of" is niet juist. Er kan geen misverstand ontstaan wanneer het vervangen wordt door het enkelvoudig voegwoord "of" dat een cumulatieve betekenis kan hebben"

Als we er bovendien van uitgaan dat tweetalig onderwijs minstens in beginsel is toegelaten in de wet van 1963, zou het feit dat het vandaag wordt ingericht geen schending betekenen van de waarborgen die de Franstaligen en de Nederlandstaligen genieten in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De inrichting van scholen waar de onderwijstaal zowel het Frans als het Nederlands is, druist noch in tegen artikel 5 van de wet van 1963, noch tegen artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen⁵⁴.

Deel 2 – Welke regeling inzake het gebruik van de talen in het tweetalig onderwijs?

- 41. Wij zijn dus van mening dat tweetalig onderwijs in Brussel kan worden ingericht zonder dat artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 moet worden gewijzigd. Maar aan welke taalvoorschriften moet de inrichting van tweetalig onderwijs worden onderworpen bij een ongewijzigd wettelijk kader?

Drie hypothesen zijn mogelijk.

Ten eerste kunnen we beschouwen dat alleen de wet van 1963 de regels bevat inzake het gebruik van de talen in het tweetalig onderwijs. Het toepassingsgebied van deze wet, zoals bepaald in artikel 1, is vrij ruim. De wet is van toepassing op de officiële en gesubsidieerde of erkende vrije inrichtingen voor kleuter-, lager en middelbaar onderwijs.

Artikel 5 van de wet van 1963 dat we al uitvoerig hebben besproken, bepaalt de onderwijstaal in het arrondissement Brussel-Hoofdstad. Volgens deze bepaling is de onderwijstaal "het Nederlands of het Frans al naar de keuze van het gezinshoofd wanneer dit in bedoeld arrondissement verblijft." Aangezien we hebben aangetoond dat het voegwoord "of" niet in de exclusieve betekenis mag worden geïnterpreteerd, kan het gezinshoofd kiezen voor een tweetalige school waar de onderwijstaal het Frans is of ("of" in de niet-exclusieve betekenis) het Nederlands. Tenzij de wetgever de wet van 1963 aanpast om te garanderen dat de onderwijstaal niet *de facto* één van de twee landstalen is, zou in het tweetalig onderwijs in zekere zin een "taalvrijheid" heersen vanwege de aanbevolen interpretatie van artikel 5.

De voorschriften van de wet van 1963 zijn echter niet op maat gemaakt voor tweetalig onderwijs. Hoe zou bijvoorbeeld de eis inzake taalkennis bij het personeel, bedoeld in artikel 15, moeten worden toegepast? En hoe zou aan een tweetalige school artikel 17, vierde lid kunnen worden opgelegd dat als volgt luidt: "Voor de leerlingen die zich laten inschrijven in een school van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en wier ouders buiten dit arrondissement verblijven, de onderwijs de taal van de streek van de verblijfplaats van de ouders zijn, behoudens andersluidende door de taalinspectie goedgekeurde verklaring van het gezinshoofd"?

⁵⁴ Ter herinnering, deze bepaling die is voortgevloeid uit de vijfde staatshervorming luidt als volgt: "De ordonnanties, reglementen en administratieve handelingen mogen geen afbreuk doen aan het tweetalig karakter, noch aan de bij de inwerkingtreding van deze bepaling bestaande waarborgen die de personen van de Nederlandse en Franse taalaanhorigheid genieten in de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.." Aangaande de taalwaarborgen voor de Nederlandstaligen en Franstaligen in Brussel houdt ze een beginsel van *standstill* in. De regel van artikel 5 van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, kunnen we beschouwen als een waarborg waaraan de federale overheid geen afbreuk mag doen. Aangezien de in Brussel gevestigde onderwijsinstellingen die zijn ingericht, gesubsidieerd of erkend door de overheid niet zullen worden verplicht om het Nederlands en het Frans als onderwijstaal te hanteren, maar enkel de mogelijkheid krijgen om indien ze dit wensen voor deze tweetaligheid te kiezen, wordt ons inziens geen afbreuk gedaan aan deze waarborg. Hoe dan ook kunnen we beschouwen dat tweetalig onderwijs minstens in beginsel werd toegelaten in de wet van 1963.

Tenzij wordt gekozen voor scenario 1, waarin de bevoegdheid voor het gebruik van de talen in het tweetalig onderwijs wordt overgedragen aan het Gewest of de GGC, is het de taak van de federale wetgever om deze onaangepaste reglementering te moderniseren.

Ten tweede kunnen we ervan uitgaan dat het tweetalig onderwijs, aangezien het niet wordt geregeld door de wet van 1963, onder het toepassingsgebied valt van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Deze wetten zijn immers van toepassing op de gedecentraliseerde overheidsdiensten "voor zover zij inzake taalgebruik niet beheerst worden door een andere wet" (art. 1, § 1, 1°). Ze zijn ook van toepassing op de "administratieve handelingen van de schooloverheden" (art. 1, § 1, 4°)⁵⁵.

De Raad van State en het Grondwettelijk Hof van hun kant spraken zich uit ten gunste van een derde hypothese om de wetgeving te bepalen die van toepassing is op de scholen en hun onderwijzend personeel. Het betreft de hypothese van de geconjugeerde toepassing van de beide wetgevingen⁵⁶. De gecoördineerde wetten gelden immers als regeling inzake het gebruik van de talen in bestuurszaken, een aangelegenheid die in Brussel is voorbehouden voor de federale wetgever⁵⁷. Deze regelgeving zou kunnen worden gecombineerd met de regeling van de onderwijstalen die is bepaald in de wet van 1963.

Terwijl de wet van 1963 betrekking heeft op de talen waarin de lessen worden gegeven en de dagelijkse gang van zaken in de school wordt geregeld - relaties tussen het onderwijzend korps en de kinderen en hun ouders, lessen, advies aan de ouders -, zou de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken in voorkomend geval het taalstatuut van het personeel en de administratieve handelingen van de schooloverheden regelen, d.w.z. alle bestuurshandelingen die niet echt betrekking hebben op het eigenlijke onderwijs⁵⁸.

Deze cumulatieve toepassing zou leiden tot verschillende oplossingen, afhankelijk van welke inrichtende macht wordt gekozen voor de tweetalige school.

Als de inrichtende macht het Gewest, de GGC of de agglomeratie is, dan zou de regeling inzake het taalgebruik moeten worden gerespecteerd die voortvloeit uit de artikelen 32 en volgende van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen, gecombineerd met de wet van 1963. Artikel 33 van deze wet verwijst voor de diensten opgericht binnen de diensten van de Brusselse Regering, het Verenigd College van de GGC en de agglomeratie, waarvan de werkring niet het hele gebied van het Brussels Gewest bestrijkt - wat volgens ons ook het geval is voor een tweetalige school - naar de bepalingen die zijn voorzien in hoofdstuk III, afdeling 3 van

⁵⁵ De administratieve handelingen die worden gesteld door de schooloverheden, mogen niet worden gelijkgesteld met administratieve handelingen in het eigenlijke onderwijs dat niet wordt beheerd door de gecoördineerde wetten. Zie F. Gosselin, "Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques", *Administration publique*, 2011/3, p. 52, en de verwijzing naar de parlementaire werkzaamheden (*Parl. St. Kamer*, zitting 1961-1962, nr. 331/27, p. 9).

⁵⁶ Zie F. Gosselin, "Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques", *Administration publique*, 2011/3, spec. pp. 228-231, met ook de geciteerde rechtspraak.

⁵⁷ In die zin, G.H. arrest nr. 65/2006 van 3 mei 2006. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet worden geschonden door het feit dat de leerkrachten van het gesubsidieerde officiële onderwijs niet alleen worden onderworpen aan de wet op het taalgebruik in het onderwijs, maar ook aan de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

⁵⁸ Zie F. Gosselin, "Le statut linguistique du personnel des écoles francophones des communes périphériques", *op. cit.*, p. 229 en p. 231.

de gecoördineerdewetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, dus diegene die gelden voor de lokale diensten (zie verder)⁵⁹.

Op dezelfde manier zou een gemeentelijke tweetalige school worden onderworpen aan een stelsel van tweetaligheid, in overeenstemming met de artikelen 17 en volgende van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. De dienstorders en instructies voor het personeel zouden bijgevolg worden opgesteld in het Frans en het Nederlands en de inrichtende macht zou de adviezen, mededelingen en formulieren bestemd voor de ouders en de kinderen eveneens opmaken in de beide talen. Volgens het stelsel dat van toepassing is op de lokale diensten, zou de inrichtende macht ook in de administratieve relaties met de ouders en kinderen de taal hanteren die zij gebruiken. Ten slotte is het zo dat, krachtens artikel 21, § 5, niemand kan worden benoemd of bevorderd tot een ambt of betrekking waarvan de titularis omgang heeft met het publiek, indien hij er niet mondeling van laat blijken, door een aanvullend examengedeelte of door een bijzonder examen, dat hij een aan de aard van de waar te nemen functie aangepaste voldoende of elementaire kennis bezit van de tweede taal.

We kunnen ons afvragen of deze verschillende regels pedagogisch gezien zijn aangepast aan de werking van een tweetalige school.

Gesubsidieerde vrije scholen vallen alleen onder het toepassingsgebied van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken voor wat de "administratieve handelingen van de schooloverheden" betreft⁶⁰. Voor het overige - het gaat hier specifiek om het taalstatuut van het onderwijzend personeel - zijn deze wetten niet van toepassing aangezien deze geen taak uitvoeren die de wet of de openbare machten hen hebben toevertrouwd in het algemeen belang, in de zin van artikel 1, § 1, 2° van de gecoördineerde wetten⁶¹. Alleen de wet van 1963 zou van toepassing zijn voor wat daarin wordt geregeld en, bij ontstentenis, het beginsel van de vrijheid van taalgebruik dat is bekrachtigd in artikel 30 van de Grondwet.

TWEEDE DEEL – ZONDER TWEETALIGE SCHOOL: HET TAALONDERWIJS IN DE UNICOMMUNAUTAIRE SCHOLEN VERSTERKEN

- 42. In dit deel zullen we niet meer spreken van een tweetalige school zoals we die eerder hebben gedefinieerd (nrs. 8 tot 11). We onderzoeken enkele pistes die kunnen worden gevolgd als de scenario's van het eerste deel niet realiseerbaar of niet wenselijk zouden zijn, al kunnen ze wellicht ook dienst doen mocht er wel tweetalig onderwijs worden ingericht.

Het idee bestaat erin om de huidige bevoegdheden van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap te mobiliseren, eventueel door hun respectieve Gemeenschapscommissies te ondersteunen (FGC en VGC) zodat er in Brussel cursussen kunnen worden ingericht die tweetalig onderwijs zo goed mogelijk benaderen. Institutioneel gezien, d.w.z. vanuit het standpunt van artikel 127 van de Grondwet, zou het niet gaan om tweetalig onderwijs maar om scholen die nog steeds uitsluitend zouden toebehoren aan de Franse of de Vlaamse Gemeenschap. De leerlingen van die scholen van de ene of de andere Gemeenschap, zouden voor de verdeling van de middelen volgens de leerlingenverdeelsleutel nog steeds als dusdanig worden gerekend.

⁵⁹ Bovendien zouden ze moeten voldoen aan de artikelen 50 en 54 en de hoofdstukken VII en VIII van deze wetten.

⁶⁰ Zie hiervoor RvS, arrest nr. 209.127 van 24 november 2010, *Caullet e.a.*; RvS, arrest nr. 209.128 van 24 november 2010, *De Moffarts e.a.*

⁶¹ Zie F. Gosselin, *L'emploi des langues en matière administrative*, Malines, Wolters Kluwer, 2e uitgave, 2017, p. 85.

De scenario's voor deze optie bieden het voordeel dat ze makkelijk te realiseren zijn. Ze situeren zich grotendeels in het bestaande institutionele landschap en zouden worden uitgevoerd door de Gemeenschappen. Die beschikken op het vlak van onderwijs al over de nodige ervaring, administratie en wetgevend kader, in tegenstelling tot bepaalde inrichtende machten en regulerende machten die worden beoogd in de scenario's voor tweetalige scholen. Toch kunnen deze scenario's botsen op een aantal institutionele grenzen: de grens tussen unicommunautair en bicommunautair onderwijs mag niet worden overschreden om de bevoegdheid van de federale overheid niet te schenden. Omdat het bovendien hoofdzakelijk om *in the box* scenario's gaat, veranderen ze niets aan de scheiding tussen de Brusselse onderwijssystemen en leerlingen volgens de taal. En ten slotte voorzien ze slechts een vrij beperkte rol voor het Gewest, dat enkel nog een - grondwettelijk afgebakende - functie van geldschietter uitoefent. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan de beleidslijnen van de Gemeenschappen financieel ondersteunen, niet door hen rechtstreeks middelen toe te kennen maar de middelen toe te kennen via de FGC en de VGC, op grond van artikel 178 van de Grondwet en van artikel 83bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Zoals reeds gezegd in het punt over de GGC (nr. 20), kan het Gewest beslissen om de Gemeenschapscommissies een bijkomende financiering toe te kennen die ze verplicht moeten aanwenden voor onderwijs. Het Gewest moet daarbij overigens een verdeelsleutel respecteren: 80 % voor de FGC en 20 % voor de VGC. De Gemeenschapscommissies kunnen deze middelen op hun beurt gebruiken voor de inrichting van scholen, krachtens de artikelen 64, § 1, tweede lid, 2° en 83quinquies, § 3 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Daarnaast kunnen ze een programmatie van de schoolinfrastructuur uitwerken en uitvoeren (artikel 64, § 1^{er}, tweede lid, 1° van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen)⁶².

- 43. We zullen een aantal bestaande gemeenschapsbeleidslijnen noemen die zouden kunnen worden verlengd (Titel II). Het lijkt ons echter nuttig om eerst iets te zeggen over de articulatie tussen de bevoegdheid voor taalgebruik en de bevoegdheid voor onderwijs. Deze articulatie moet immers goed worden begrepen om te zien over welke manoeuvreermarges de Franse en de Vlaamse Gemeenschap beschikken om het taalbadonderwijs en de andere mogelijkheden voor de bevordering van de tweetaligheid verder uit te bouwen (Titel I).

TITEL EEN – ARTICULATIE TUSSEN DE BEVOEGDHEID VOOR ONDERWIJS EN DE BEVOEGDHEID VOOR TAALGEBRUIK

- 44. Het onderscheid begrijpen tussen taalonderwijs en taalgebruik in het onderwijs is nuttig. Het heeft immers gevolgen voor de mate waarin de Franse en de Vlaamse Gemeenschap kunnen tussenkomen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.⁶³

De Gemeenschappen kunnen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad tussenkomen in het onderwijs ten aanzien van instellingen die wegens hun activiteiten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere Gemeenschap (artikel 127 van de Grondwet). Wat het taalgebruik betreft hebben de Gemeenschappen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad echter geen enkele bevoegdheid (artikel 129 van de Grondwet). Alleen de federale overheid is

⁶² Voor de VGC, zie Verordening nr. 12-1 van 20 april 2012 houdende een overkoepelend kader voor de VGC-subsidies voor Onderwijs en Vorming, bekrachtigd bij Collegebesluit nr. 20112012-0537.

⁶³ Zie hiervoor het advies 35.513/2 van de Raad van State gegeven op 13 juni 2003 over een voorontwerp van het latere decreet van 17 juli 2003 houdende algemene bepalingen betreffende het onderricht in een taal via onderdompeling en verschillende maatregelen inzake onderwijs, *Doc. P.C.F.*, zitting 2002-2003, nr. 428/1.

bevoegd om het taalgebruik te regelen in het onderwijs van de instellingen in dit gebied die worden opgericht, gesubsidieerd of erkend door de overheden.

Het gevolg is dat, afhankelijk van het feit of de taalmaatregel die betrekking heeft op de schoolcontext wordt verbonden aan het onderwijs of aan het taalgebruik in het onderwijs, de Gemeenschap die ze heeft uitgevaardigd min of meer beknot wordt in het Brussels Gewest.

Het is dus belangrijk dat de materies van de beide aangelegenheden duidelijk worden afgebakend.

- 45. Toen er bij de grondwetsherziening van 1970 sprake van was om de bevoegdheid inzake het taalgebruik in het onderwijs, in de instellingen opgericht, gesubsidieerd of erkend door de overheid, toe te kennen aan de Gemeenschappen, werd in het kader van de parlementaire werkzaamheden uiteengezet dat de wet van 30 juli 1963 betreffende de taalregeling in het onderwijs in dat stadium "de aangelegenheid" - d.w.z. die van het gebruik van de talen - regelde⁶⁴.

Die wet, die uit zeven hoofdstukken bestaat, regelt echter niet alleen "de onderwijstaal" (artikelen 4 tot 8) maar ook het "tweede-taalonderricht" (artikelen 9 tot 12) en de "taalkennis van het personeel", evenals de controle (artikelen 17 en 18) en de homologatie (artikel 19).

Artikel 5, dat we al uitvoerig hebben besproken, regelt de situatie van de onderwijstaal in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Volgens artikel 4 is de onderwijstaal in principe het Nederlands in het Nederlandse taalgebied, het Frans in het Franse taalgebied en het Duits in het Duitse taalgebied. Tijdens de besprekingen van artikel 129 van de Grondwet in wording, werd gesteld dat de culturele autonomie van de Gemeenschappen impliceerde dat ze dit stelsel kunnen wijzigen en zelfs bij decreet kunnen toelaten om een andere taal te gebruiken dan die van het taalgebied⁶⁵. Deze opvatting druist niet in tegen artikel 4 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof oordeelde immers dat deze bepaling de overheersing van de taal van het taalgebied enkel garandeert in het domein van het gebruik van de talen in bestuurszaken⁶⁶.

In theorie kunnen de Gemeenschappen, behalve in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dus beslissen dat de onderwijstaal geheel of gedeeltelijk een andere taal mag zijn dan die van het beschouwde taalgebied. In het Brussels Gewest is het de federale wetgever die bevoegd is om in het onderwijs het gebruik te voorzien van een andere taal dan het Frans of het Nederlands.

- 46. Het feit dat de grondwetgever voor de kwestie van het taalgebruik in het onderwijs verwijst naar de wet van 30 juli 1963, kan doen vermoeden dat de volledige inhoud onder deze aangelegenheid valt.

Toen de Duitse Gemeenschap in 1997 het tweede taalonderricht wilde uitbreiden of het onderwijs van een deel van het leerplan in de andere taal wilde verstrekken,⁶⁷ werd het nodig geacht om artikel 130 van de Grondwet te herzien om haar de bevoegdheid te kunnen verlenen

⁶⁴ *Parl. St. Senaat*, zitting. 1969-1970, nr. 390, p. 9.

⁶⁵ *Parl. St. Senaat*, zitting. 1969-1970, nr. 390, p. 13.

⁶⁶ Zie hiervoor L. Detroux, "L'enseignement et l'emploi des langues", *op. cit.*, p. 733, waarin kritiek wordt geuit op een andersluidend advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, nl. advies nr. 32.759/2 gegeven op 24 februari 2003 over een voorontwerp van het latere decreet van de Duitse Gemeenschap van 19 april 2004 betreffende de taaloverdracht en het gebruik van de talen in het onderwijs.

⁶⁷ L. Detroux, *ibidem*, p. 729.

om het taalgebruik in het onderwijs van de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen zelf te regelen. Aangezien de Duitse Gemeenschap al bevoegd was voor onderwijs, toont deze grondwetsherziening aan dat men destijds van mening was dat het niet bevoegd zijn voor het taalgebruik een obstakel vormde voor de hervormingen die deze entiteit wenste door te voeren en die een wijziging van artikel 8 van de wet van 1963 zouden inhouden.

- 47. Enkele jaren later oordeelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State echter dat de bevoegdheidsverdeling inzake taalgebruik in het onderwijs, krachtens artikel 129 van de Grondwet, moest worden verzoend met de verdeling die voortvloeit uit artikel 127 van de Grondwet:

"Het opleggen van de taal waarin het onderwijs wordt gegeven behoort tot de onderwijstaalbevoegdheid, het voorschrijven van het onderwijs van een bepaalde taal niet. Het vastleggen van de onderwijsprogramma's, inbegrepen het bepalen van verplichte en facultatieve taalvakken, behoort tot de onderwijsbevoegdheid. Ook het regelen van het tweede-taalonderricht behoort tot de onderwijsbevoegdheid"⁶⁸.

De Gemeenschappen kunnen, vanwege hun bevoegdheid voor onderwijs, dus het tweede-taalonderricht regelen in de zin van de wet van 30 juli 1963 voor zover hun respectieve wetgevingen van toepassing zouden zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de faciliteitengemeenten⁶⁹.

Ook wordt vandaag beschouwd dat de bevoegdheid inzake onderwijs met name de bevoegdheid omvat om het statuut van het onderwijspersoneel te bepalen, ook de taalkennis, zeker van de personen die een tweede taal onderrichten. De aan de andere leerkrachten opgelegde taalkennisvereisten moeten worden beschouwd als een noodzakelijk collarium van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen⁷⁰.

Het moge dus duidelijk zijn dat de bepalingen van de wet van 30 juli 1963 aangaande het tweede-taalonderricht en de taalkennis van het personeel belast met dit tweede-taalonderricht uiteindelijk geen betrekking hebben op het taalgebruik in het onderwijs, maar op het onderwijs als dusdanig.

- 48. Steunend op de creatieve rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁷¹ ging de afdeling Wetgeving van de Raad van State nog een stap verder door te beschouwen dat de Franse Gemeenschap geldig een decreet betreffende het taalbadonderwijs in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kan goedkeuren.

"Wanneer zij de taal bepaalt waarin de lessen worden gegeven en, meer algemeen, wanneer zij de pedagogische aspecten van het taalbadonderwijs organiseert, ook de vereiste titels, regelt de Franse Gemeenschap een aangelegenheid die is bedoeld in artikel 127 van de Grondwet"⁷².

⁶⁸ Advies 34.729, gegeven op 6 februari 2003, over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs, *Parl. St.* Senaat, zitting 2001-2002, nr. 1227/2.

⁶⁹ Door het tweede-taalonderricht te regelen in de scholen die onder hun bevoegdheid vallen, beheersen de Gemeenschappen dus het taalniveau van de grote meerderheid van de Brusselse leerlingen.

⁷⁰ Zie Grondwettelijk Hof, arrest nr. 28/2015 van 12 maart 2015.

⁷¹ In het bijzonder arrest nr. 44/2005 van 23 februari 2005 waarvoor wij verwijzen naar L. Detroux, "L'enseignement et l'emploi des langues", *op. cit.*, p. 729.

⁷² Advies nr. 42.022/2, gegeven op 27 december 2006, over een voorontwerp van decreet betreffende het taalbadonderwijs, *Doc.*, P.C.F., zitting 2006-2007, nr. 392/1.

Men zou zich echter kunnen afvragen of hier niet het bepalen van de taal waarin het onderwijs moet worden gegeven wordt bedoeld, krachtens artikel 8 van de wet van 1963. De afdeling Wetgeving was echter overtuigd door de memorie van toelichting van het voorontwerp die stelde dat men via een taalbad "de taal leert door te leren in deze taal". Tot dezelfde conclusie kwam ze in haar advies over het voorontwerp van het Vlaamse decreet betreffende het onderwijs XIII van 19 juli 1913 dat het taalbadonderwijs introduceerde in de Vlaamse middelbare scholen⁷³.

Volgens de afdeling Wetgeving kunnen de Gemeenschappen dus bepalen in welke tweede taal een deel van de opleiding wordt gegeven, zowel in het Franse als in het Nederlandse taalgebied⁷⁴ en in Brussel. Ze regelen daarmee immers het taalonderricht en niet de onderwijstaal.

Anders gezegd, vandaag zou - rekening houdend met deze evolutie - artikel 130 van de Grondwet niet meer moeten worden herzien aangezien de Duitse Gemeenschap, via de bevoegdheden waarover ze al beschikt in het onderwijs, de tweetaligheid in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen op haar grondgebied zou kunnen verbeteren door taalbadonderwijs in te richten.

TITEL II – WELKE WERKPISTES VOOR EEN UNICOMMUNAUTAIR ONDERWIJS DAT NEIGT NAAR TWEETALIGHEID?

PISTE 1 – MEER MOGELIJKHEDEN VOORZIEN VOOR SUBMERSIEONDERWIJS

- 49. In het kader van hun bevoegdheden inzake onderwijs kunnen de Gemeenschappen de inschrijvingsvoorwaarden regelen voor het onderwijs dat zij organiseren of subsidiëren⁷⁵.

De Vlaamse Gemeenschap heeft voorrangregels ingevoerd bij de inschrijving van leerlingen in de lagere scholen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die onder haar bevoegdheid vallen. Wat het bewijs van het gebruik van het Nederlands in familiale kring betreft, verving ze de verklaring op erewoord die ze in het verleden voldoende achtte door strengere bewijsvoorwaarden. Tot slot liet ze toe dat in deze scholen meer plaatsen worden voorbehouden voor leerlingen van wie minstens een van de ouders voldoende kennis van het Nederlands kan aantonen.

Nu dit Vlaamse decreet werd gevalideerd door het Grondwettelijk Hof, kan het de mogelijkheden om Nederlands te leren via 'submersie' verminderen en de druk op de Franse Gemeenschap verhogen voor wat de kwaliteit van het tweede-taalonderricht in de door haar georganiseerde of gesubsidieerde netten betreft. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen deze netten worden geconfronteerd met een toestroom van Franstalige of anderstalige leerlingen die vanwege deze inschrijvingsregels niet terechtkunnen in het Nederlandstalige net.

- 50. De manier waarop de Gemeenschappen de inschrijvingsvoorwaarden in hun respectieve scholen bepalen, kan bovendien moeilijkheden creëren ten aanzien van de vrijheid die de Brusselaars genieten vanwege de afwezigheid van subnationaliteiten. Ze zouden minstens de mogelijkheid

⁷³ Advies 53.213/1 over een voorontwerp van decreet "betreffende het onderwijs XXIII", Parl. doc. VI. Comm. fl., zitting 2012-2013, nr. 2066/1, pp. 303-306.

⁷⁴ Met inbegrip van de faciliteitengemeenten.

⁷⁵ G.H. arrest nr. 7/2011 van 18 januari 2011.

moeten krijgen om hun keuze mettertijd te wijzigen, bijvoorbeeld door hun kinderen eerst naar het kleuteronderwijs van de ene Gemeenschap te sturen, vervolgens naar het lager onderwijs van de andere Gemeenschap en ten slotte naar het middelbaar onderwijs van de eerste Gemeenschap. "De inschrijvingsregels waartoe elke Gemeenschap eenzijdig kan beslissen, kunnen de uitoefening van deze vrijheid aanzienlijk bemoeilijken als voorrang wordt gegeven aan leerlingen die al school hebben gelopen in de instellingen van dezelfde Gemeenschap".⁷⁶

PISTE 2 – HET TAALBADONDERWIJS VERSTERKEN

- 51. Het decreet van de Franse Gemeenschap van 11 mei 2007 is volledig gewijd aan het taalbadonderwijs.

Krachtens artikel 9 van dit decreet mogen 8 tot 21 lesperiodes in de doeltaal worden gegeven in het lager onderwijs en 8 tot 13 lesperiodes in het middelbaar onderwijs.

In de Vlaamse Gemeenschap wordt taalbadonderwijs enkel ingericht in het middelbaar onderwijs met volledig leerplan; Artikel 157/1 van de Codex Secundair Onderwijs, zoals gewijzigd door het Onderwijsdecreet XXIII van 19 juli 2013, voorziet dat "de wekelijkse lessentabel, de vakken moderne vreemde talen niet meegerekend, voor maximaal 20% mag worden aangeboden in het Frans, Engels of Duits."

De Gemeenschappen zouden het taalbadonderwijs kunnen versterken door het aantal lestijden die daarvoor zijn voorbehouden op te voeren of door ervoor te zorgen dat de evaluatietaal overeenstemt met de leertaal, ook voor de externe proeven die bekrachtigd worden met een getuigschrift. Volgens het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan deze versterking van het onderricht van de andere taal zelfs een volledige evenwaardigheid impliceren met het onderwijs dat wordt gegeven in de taal van de instelling, zonder dat de bevoegdheden inzake tweetalig onderwijs die zijn voorbehouden voor de federale overheid geschonden worden.

PISTE 3 – DE UITWISSELINGEN TUSSEN LEERKRACHTEN EN LEERLINGEN VAN DE BEIDE GEMEENSCHAPPEN VERSTERKEN

- 52. Behalve taalbadonderwijs hebben de Gemeenschappen (en de andere inrichtende machten binnen de grenzen van hun vrijheid van onderwijs of lokale autonomie) al verschillende initiatieven ondernomen om het tweede-taalonderricht te stimuleren, volgens verschillende modaliteiten.

De Franse Gemeenschap bijvoorbeeld is al enkele jaren van mening dat schooluitwisselingen en schoolbezoeken die worden georganiseerd in de andere taal voor de leerlingen een andere manier zijn om beter te leren.

⁷⁶ B. Steen en L. Vancrayebeck, "Les compétences fédérales en matière d'enseignement", *op. cit.*, p. 706.

Omdat het Europese programma COMENIUS geen leerlingenmobiliteit tussen de entiteiten van eenzelfde land mogelijk maakt, werd het via ministeriële omzendbrieven⁷⁷ en budgettaire middelen aangevuld met het programma EXPEDIS. Dat geeft de leerlingen van de Franse Gemeenschap de mogelijkheid om, gedurende een periode variërend van één maand tot drie maanden in het privé-kader en van drie maanden tot een volledig schooljaar via een erkend coördinatieorgaan, school te lopen in een instelling van een andere Belgische taalgemeenschap of van een ander land. Dit programma streeft een dubbel doel na: de leerling inwijden in de taal van de gastgemeenschap en hem laten kennismaken met andere culturele, sociale en familiale realiteiten.

De schoolverblijven in het privé-kader worden door de administratie niet meer geteld, maar in 2015-2016 werden (slechts) 82 leerlingen ten laste genomen door de erkende organen⁷⁸.

Ter aanvulling van het programma EXPEDIS heeft de Franse Gemeenschap, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, ook een beroep gedaan op het programma "Ouverture aux langues et aux cultures" (OLC)⁷⁹, op het Europese programma Erasmus+ en op de collectieve uitwisselingen die worden georganiseerd door de scholen zelf. Met de Vlaamse Gemeenschap worden ook leerlingen uitgewisseld van het lager onderwijs⁸⁰.

Het programma Erasmus+ is ook bestemd voor leerkrachten. Het helpt om gezamenlijke personeelsopleidingsprogramma's te financieren⁸¹.

De Gemeenschappen zouden er goed aan doen om alle programma's waaraan zij hebben deelgenomen te bekijken in het licht van het tweede-taalonderricht.

- 53. Om een zo groot mogelijke uitbreiding van het programma EXPEDIS te garanderen, zou de Franse Gemeenschap regels moeten opstellen rond de kwestie en moeten samenwerken met de Vlaamse Gemeenschap om de uitwisselingen en hun impact op de organisatie van het onderwijs beter te coördineren.

Ter herinnering, artikel 92*bis*, § 1 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 stelt als principe dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Dezelfde bepaling preciseert dat de akkoorden die betrekking hebben op aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, en de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden

⁷⁷ Zie omzendbrief nr. 5039 van 24 oktober 2014 "Organisation des séjours scolaires individuels dans le cadre du programme EXPEDIS". Zie in dit verband het antwoord op vraag nr. 118 van mevrouw Moinnet van 5 maart 2018 over het EXPEDIS-programma. Parl. Comm. fr., Bull. Q. & R., nr. 8 2017-2018), pp. 102-103.

⁷⁸ Antwoord van mevrouw Marie-Martine Schyns op een vraag van mevrouw Valérie Warzée-Caverenne onder de titel "Programme de mobilité scolaire EXPEDIS", Parl. Comm. fr., CRIC n°61-Educ. 10 (2016-2017), p. 26.

⁷⁹ Dat programma is echter de vrucht van een samenwerking tussen de Franse Gemeenschap en elf landen waar Nederland niet toe behoort (China, Spanje, Griekenland, Italië, Marokko, Turkije, Tunesië, Polen, Portugal, Roemenië en Rusland).

⁸⁰ *Ibidem*, p. 27.

⁸¹ Zie in dit verband, voor de Franse Gemeenschap, omzendbrief nr. 6476 van 9 januari 2018, onder de titel: "Erasmus+, une nouvelle action pour les écoles: les partenariats d'échanges scolaires! "

kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, pas gevolg hebben nadat zij instemming hebben gekregen bij decreet⁸².

Artikel 92*bis*, § 1 bekrachtigt zo de vrijheid van de onderdelen van de federale staat om onderling samen te werken, terwijl artikel 92*bis*, § 2 tot § 4*undecies* betrekking hebben op de verplichte samenwerkingsakkoorden die moeten worden gesloten in domeinen die uitdrukkelijk worden geïdentificeerd. Wat de facultatieve akkoorden betreft, die in het geval van tweetalig onderwijs zouden worden gesloten, kunnen de partijen vrij beslissen over zowel de samenwerkingsmogelijkheden als de middelen om deze te realiseren⁸³.

PISTE 4 – HET TWEDE-TAALONDERRICHT VERSTERKEN

- 54. De Gemeenschappen kunnen, vanwege hun bevoegdheid voor onderwijs, dus het tweede-taalonderricht regelen in de zin van de wet van 30 juli 1963 betreffende de taalregeling in het onderwijs, voor zover hun respectieve wetgevingen van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in de faciliteitengemeenten.

De Vlaamse Gemeenschap keurde een decreet goed van 8 mei 2009 "betreffende het onderwijs XIX" dat een amendement inhoudt van artikel 10 van de wet van 30 juli 1963. Deze bepaling betreft het tweede-taalonderricht in de scholen van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en in de faciliteitengemeenten. De Vlaamse Gemeenschap werd daarin gesteund door de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁸⁴.

De Franse Gemeenschap heeft het tweede-taalonderricht geregeld binnen haar bevoegdheden, tot op heden zonder echter artikel 10 betreffende het tweede-taalonderricht in de scholen van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad te wijzigen in die mate dat deze scholen onder haar territoriale bevoegdheid zouden staan.

In het Franse taalgebied is de tweede taal dus, krachtens artikel 9 van de wet van 30 juli 1963, het Nederlands, het Duits of het Engels, naar rata van drie uren per week vanaf het vijfde vijfde studiejaar.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan artikel 10 van dezelfde wet van 30 juli 1963 als volgt worden gelezen met betrekking tot de Franse Gemeenschap⁸⁵:

"Het onderricht van de tweede taal is verplicht in de lagere scholen van het arrondissement Brussel-Hoofdstad en van de gemeenten opgesomd in artikel 3, naar rata van drie uren per

⁸² Sinds de zesde staatshervorming kan een samenwerkingsakkoord dat instemming heeft gekregen bij wet of bij decreet worden uitgevoerd via een uitvoeringsakkoord dat gevolg heeft zonder dat de instemming bij wet is vereist.

⁸³ Inzake onderwijs, zoals het Grondwettelijk Hof aangaf in een arrest nr. 7/2012 van 18 januari 2012, is er geen overleg vereist tussen Gemeenschappen, en *a fortiori* niet tussen Gemeenschappen en Gewesten - die in dit domein niet bevoegd zijn. In de hypothese dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap samen zouden beslissen om uitwisselingen van leerlingen en leerkrachten in Brussel te structureren, waarbij ook de FGC en de VGC zouden tussenkomen, zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij het samenwerkingsakkoord kunnen worden betrokken. Het Gewest financiert de Gemeenschapscommissies immers krachtens artikel 178 van de Grondwet.

⁸⁴ *Doc.*, VI. Parl. zitting 2008-2009, nr. 2159/1, p. 306-307.

⁸⁵ Wij onderstrepen.

week in de tweede graad en van vijf uren per week in de derde en vierde graad. In de lagere scholen die bij toepassing van artikel 6 opgericht worden in de gemeenten opgesomd in artikel 3, 1°, wordt het aantal uren evenwel op respectievelijk vier en acht gebracht.

In het arrondissement Brussel-Hoofdstad mag vanaf het eerste leerjaar lager onderwijs onderricht in de tweede taal worden ingericht naar rata van twee uur per week. Dit onderwijs behelst uitsluitend de gesproken taal. Het is niet verplicht voor de leerlingen.

De tweede taal is het Frans of het Nederlands. (...)

Dit onderwijs mag herhalingsoefeningen over de andere vakken van het leerplan omvatten. (...)".

Deze bepaling moet worden gelezen in combinatie met de artikelen 7 en 8 van het decreet van 13 juli 1998 betreffende de organisatie van het gewoon kleuteronderwijs en lager onderwijs en de wijziging van de onderwijswetgeving, die als volgt luiden:

"Artikel 7. – Onverminderd artikel 10 van de wet van 30 juli 1963 houdende de taalregeling in het onderwijs, omvat het taalonderricht in een andere moderne taal dan het Frans in het vijfde en het zesde leerjaar minstens twee wekelijkse lestijden.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de gemeenten bedoeld in artikel 3 van diezelfde wet, is deze moderne taal het Nederlands.

(...)

Behoudens door de minister toegekende afwijking, mag een leerling zijn taalkeuze niet veranderen tussen het 5e en het 6e leerjaar.

De les moderne talen wordt gegeven door een leermeester tweede taal, houder van een getuigschrift van geaggregeerde lager secundair onderwijs, afdeling Germaanse talen, (...), of van deze van onderwijzer lager onderwijs, aangevuld met:

1° voor het Nederlands en het Duits, met het certificaat van gevorderde kennis bedoeld in artikel 24 van het decreet betreffende de organisatie van de taalexamens;

2° voor het Engels met een certificaat van gevorderde kennis, waarvan de Regering de afgifte organiseert.

Het taalonderricht dat in het 5de en het 6de georganiseerd wordt, ondergaat een externe evaluatie onder toezicht van de Inspectie van de Franse Gemeenschap in samenwerking met de vertegenwoordigers van de verschillende inrichtende machten.

Artikel 8. – Wanneer de les moderne talen krachtens voornoemde wet van 30 juli 1963 meer dan twee wekelijkse lestijden omvat, kan ze naast het leren van een moderne taal, één van de doelstellingen van artikel 16, § 3, lid 2, van voornoemd decreet van 24 juli 1997 nastreven".

In het middelbaar onderwijs beslaat het onderricht van het Nederlands vier wekelijkse lestijden voor de gemeenschappelijke eerste graad en twee tot vier wekelijkse lestijden voor de gedifferentieerde eerste graad (artikelen 8, 3° en 17, 3° van het decreet van 30 juni 2006 betreffende de pedagogische organisatie van de 1e graad van het secundair onderwijs); en minstens twee wekelijkse lestijden vanaf het derde jaar secundair onderwijs (artikel 4bis van de wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en de organisatie van het secundair onderwijs).

Voor de Vlaamse Gemeenschap daarentegen wordt artikel 10 van de wet van 30 juli 1963 als volgt gelezen⁸⁶:

"Het onderricht van de tweede taal is verplicht in de lagere scholen van het arrondissement

⁸⁶ Wij onderstrepen.

Brussel-Hoofdstad en van de gemeenten opgesomd in artikel 3. In de lagere scholen die bij toepassing van artikel 6 opgericht worden in de gemeenten opgesomd in artikel 3, 1°, wordt het aantal uren evenwel op respectievelijk vier en acht gebracht.

In het arrondissement Brussel-Hoofdstad mag vanaf het eerste leerjaar lager onderwijs onderricht in de tweede taal worden ingericht.

De tweede taal is het Frans of het Nederlands. (...)

In de gemeenten opgesomd onder 1° van artikel 3 mogen in het secundair onderwijs een aantal vakken onderricht worden in de tweede taal. Deze vakken alsmede hun aantal zullen voor elk van deze gemeenten door de Koning vastgesteld worden".

In het middelbaar onderwijs staat het Frans op het programma in de basisvorming van elk studiejaar (artikelen 153 en volgende van de Codex Secundair Onderwijs).

Artikel 11 van de wet van 30 juli 1963 blijft ongewijzigd voor alle bevoegdheidsniveaus. Het luidt als volgt:

"In de inrichtingen voor secundair onderwijs van het arrondissement Brussel-Hoofdstad waar een tweede taal voorkomt op het leerplan, is die tweede taal het Frans of het Nederlands".

- 55. Door het tweede-taalonderricht te regelen in de scholen die onder hun bevoegdheid vallen, beheersen de Gemeenschappen dus het taalniveau van de grote meerderheid van de Brusselse leerlingen.

Zij kunnen dit stelsel nog perfectioneren.

BIJLAGE – WETGEVING DIE VAN KRACHT WAS OP HET OGENBLIK VAN DE COMMUNAUTARISERING VAN HET ONDERWIJS

BELANGRIJKSTE WETGEVINGS- OF REGLEMENTAIRE BRONNEN DIE VAN KRACHT WAREN OP 31 DECEMBER 1988⁸⁷

Wetten op lager onderwijs, gecoördineerd op 20 augustus 1957;

Wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, ook de Schoolpactwet genoemd;

Wet van 19 juli 1971 betreffende de algemene structuur en organisatie van het secundair onderwijs;

Wet betreffende de leerplicht van 29 juni 1983;

Koninklijk besluit van 15 december 1973 houdende bepaling van de splitsings- en hergroeperingsnormen van studie jaren in het technisch onderwijs, voor wat het secundair onderwijs met volledig leerplan betreft;

Koninklijk besluit van 9 november 1981 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een secundair onderwijscentrum moet voldoen;

Koninklijk besluit van 30 maart 1982 betreffende de scholengemeenschap voor secundair onderwijs en houdende het rationalisatie- en programmatieplan van het secundair onderwijs met volledig leerplan.

Koninklijk besluit nr. 49 van 2 juli 1982 betreffende de oprichtings-, behouds- en splitsingsnormen en de berekening van het urenkrediet van het secundair onderwijs van type I en betreffende de fusie van instellingen en bepaalde personeelsbetrekkingen van de instellingen voor secundair onderwijs met volledig leerplan van type I en type II;

Koninklijk besluit van 2 augustus 1984 houdende rationalisatie en programmatie van het gewoon kleuter- en lager onderwijs.

Koninklijk besluit van 30 augustus 1984 houdende organisatie van het gewoon kleuter- en lager onderwijs op basis van een lestijdenpakket;

Koninklijk besluit nr. 413 van 29 april 1986 houdende bepaling van de werkmiddelen voor het Rijksonderwijs en van de werkingstoelagen aan het gesubsidieerd onderwijs;

⁸⁷ Sommige koninklijke besluiten zijn besluiten van speciale overheden die zijn bevestigd door de wetgever.

SUBSIDIERINGSVOORWAARDEN DIE VAN TOEPASSING WAREN OP 31 DECEMBER 1988

Op basis van een *vade-mecum* dat het Ministerie van Nationale Opvoeding in 1988 publiceerde onder de titel "Le Pacte scolaire. Personnel et subventions", kunnen de destijds geldende subsidiëeringsvoorwaarden voor scholen als volgt worden samengevat:

1° Voldoen aan de criteria van het rationalisatie- en programmatieplan;

De school moet een minimumaantal leerlingen bereiken om recht te hebben op subsidiëring (programmatie) en om dat recht te kunnen behouden (rationalisatie). Het koninklijk besluit van 2 augustus 1984 voorziet voor het lager onderwijs bijvoorbeeld een minimum van 50 leerlingen dat moet worden bereikt tegen 30 september van het jaar van opening, en vervolgens 80 leerlingen, 110 leerlingen en 140 leerlingen voor de daarop volgende jaren. Los van de geldende normen kunnen de gezinnen het stelsel van de vrije keuze dat is voorzien in artikel 4 van de Schoolpactwet invoeren in hun voordeel. Volgens het koninklijk besluit van 14 maart 1960 houdende toepassing ervan zouden de eerste tweetalige scholen worden gesubsidieerd op verzoek van 16 gezinnen voor het kleuter- of lager onderwijs, van 12 gezinnen per studiejaar in elk van de afdelingen van het lager middelbaar onderwijs en van gemiddeld 7 gezinnen per studiejaar in elk van de afdelingen voor het hoger middelbaar onderwijs.

2° Een in het rijksonderwijs bestaande of door de minister van Nationale Opvoeding goedgekeurde structuur aannemen.

Formeel bestaat er geen minister van Nationale Opvoeding meer. Dat belet niet dat een minister van de federale regering kan worden belast met de bevoegdheid onderwijs en in de Kamer deze vragen kan beantwoorden, onder meer voor de Commissie van Bedrijfsleven, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, Middenstand en Landbouw van de Kamer. Deze minister zou de opdracht krijgen om de structuur die de inrichtende macht van een tweetalig onderwijs in Brussel heeft weerhouden, goed te keuren.

3° Zich houden aan de bepalingen betreffende het taalgebruik;

De inrichtende macht zou zich eraan houden voor zover ze oordeelt dat ze de inrichting van tweetalig onderwijs toestaan.

4° Een programma respecteren dat voldoet aan de wettelijke voorwaarden of is goedgekeurd door de minister van Nationale Opvoeding;

Aan deze voorwaarde kan op dezelfde manier worden voldaan als in 2°.

6° Zich onderwerpen aan de controle en de inspectie die worden georganiseerd door de Koning;

Hoewel deze inspectie niet meer wordt georganiseerd, moet de inrichtende macht aanvaarden om eraan te worden onderworpen.

7° Gevestigd zijn in lokalen die voldoen aan de voorwaarden inzake hygiëne en bewoonbaarheid;

Het betreft onder meer de criteria die zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 18 november 1957 houdende de voorwaarden inzake hygiëne en bewoonbaarheid waaraan de gesubsidieerde inrichtingen voor middelbaar, technisch en normaalonderwijs moeten voldoen.

Aangaande dit punt 7°, en ook aangaande punt 10°, kunnen we hier nog aan toevoegen dat artikel 33 van de Schoolpactwet voorziet in de tussenkomst van de lokale overheden inzake het "gezondheidstoezicht", ook voor de leerlingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs. Om te

vermijden dat er gezondheidsdiensten moeten worden opgericht voor alleen de tweetalige scholen, kan een beroep worden gedaan op de bestaande diensten in de gemeenten of de Gemeenschapscommissies.

8° Beschikken over didactisch materieel en over schooluitrustingen die beantwoorden aan de pedagogische noden;

Deze voorwaarde is in de wetgeving van destijds niet uitvoerig gepreciseerd.

9° Een pedagogisch geheel vormen dat binnen eenzelfde gebouwencomplex is gevestigd of in ieder geval binnen dezelfde gemeente of agglomeratie;

Vanwege de verwijzing naar het begrip agglomeratie zou deze voorwaarde automatisch worden vervuld door elke tweetalige school waarvan de activiteit beperkt blijft tot het Brusselse grondgebied.

10° Beschikken over personeel dat de gezondheid van de leerlingen niet in gevaar brengt;

Vooraf de federale bepalingen inzake het welzijn van de werknemers moeten worden toegepast (zie de wet van 4 augustus 1996).

11° Zich onderwerpen aan de vakantieregelingen.

Het koninklijk besluit van 22 mei 1965 houdende vakantie- en verlofregeling in het onderwijs moet worden toegepast. De tweetalige scholen zouden een kalender moeten volgen die deze van de unicomunautaire scholen benadert (zomervakantie, kerst- en paasvakantie, krokusvakantie, Allerheiligen, enz.).