

Rolnummer 986
Arrest nr. 69/96 van 28 november 1996

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, gesteld door het Hof van Cassatie.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets en H. Coremans, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest van 20 september 1996 in zake de Katholieke Universiteit Leuven tegen de Belgische Staat en de Vlaamse Gemeenschap heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen de artikelen 10, 11 en 24 (6, *6bis* en 17 oud) van de Grondwet, in zoverre de erin bedoelde toelage ten gunste van de opgegeven vrije universitaire instellingen wordt aangewend voor de dienst der pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van die instellingen die vóór 1 juli 1971 op rust zijn gesteld, met uitsluiting van de dienst der overlevingsrenten, terwijl, voor de Rijksuniversiteiten, de Staat die overlevingspensioenen voor zijn rekening neemt ? »

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij het Hof van Cassatie is een voorziening ingesteld tegen een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 14 december 1992; dat arrest, waarbij de beslissing wordt bekrachtigd die in eerste aanleg werd genomen, wijst het hoger beroep van de Katholieke Universiteit Leuven af dat ertoe strekte de Belgische Staat te veroordelen

- tot terugbetaling aan appellante van de toelagen voor overlevingspensioenen ten belope van 57.401.959 frank die werden ingehouden op de toelagen voor de rustpensioenen voor de jaren 1977 en volgende;
- tot terugbetaling aan appellante van alle sedert 1977 vervallen en in de toekomst nog te vervallen toelagen voor de overlevingspensioenen van vóór 1 juli 1971 in ruste gestelde leden van het onderwijzend personeel van appellante die tot en met 1988, onder voorbehoud van verhoging, op 221.078.631 frank zijn vastgesteld;
- tot betaling van de wettelijke interesten op de verschuldigde bedragen, berekend vanaf de data van de vermelde ingebrekestellingen.

Artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 bepaalt dat jaarlijks aan de vrije universiteiten, met name de Katholieke Universiteit Leuven, een toelage wordt toegekend « welke uitsluitend wordt aangewend voor de dienst der pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van deze inrichtingen, die vóór 1 juli 1971 op rust zijn gesteld ».

Het Hof van Cassatie, dat de interpretatie in aanmerking neemt volgens welke de bij het voormelde artikel 38 beoogde toelage geen betrekking heeft op de dienst van de overlevingspensioenen, stelt het Hof, in antwoord op een middel, de vraag of het verschil in behandeling dat aldus in het leven zou zijn geroepen tussen, enerzijds, de vrije universiteiten en, anderzijds, de rijksuniversiteiten voor het personeel waarvan de Staat de overlevingspensioenen voor zijn rekening neemt, in overeenstemming is met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 2 oktober 1996 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Bij beschikking van 9 oktober 1996 heeft de voorzitter in functie de zetel aangevuld met rechter G. De Baets.

Op 16 oktober 1996 hebben de rechters-verslaggevers H. Coremans en L. François met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet, voor het Hof verslag uitgebracht dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de zaak met een arrest van onmiddellijk antwoord af te doen.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 17 oktober 1996 ter post aangetekende brieven.

De Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, Wetstraat 16, 1000 Brussel, en de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Gemeenschapsminister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, Rijksadministratief centrum, 1010 Brussel, hebben bij op 28 oktober 1996 ter post aangetekende brief een gemeenschappelijke memorie met verantwoording ingediend.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

### IV. *In rechte*

- A -

#### *Conclusies van de rechters-verslaggevers*

A.1. De rechters-verslaggevers waren in hun conclusies van oordeel dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 de zaak af te doen met een arrest van onmiddellijk antwoord.

#### *Memorie met verantwoording*

A.2. De Belgische Staat en de Vlaamse Gemeenschap sluiten zich in hun memorie van 28 oktober 1996 aan bij de conclusies van de rechters-verslaggevers en verzoeken het Hof voor recht te zeggen dat artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet niet schendt.

- B -

*De prejudiciële vraag en de in het geding zijnde bepaling*

B.1.1. De door het Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vraag is als volgt geformuleerd :

« Schendt artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen de artikelen 10, 11 en 24 (6, *6bis* en 17 oud) van de Grondwet, in zoverre de erin bedoelde toelage ten gunste van de opgegeven vrije universitaire instellingen wordt aangewend voor de dienst der pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van die instellingen die vóór 1 juli 1971 op rust zijn gesteld, met uitsluiting van de dienst der overlevingsrenten, terwijl, voor de Rijksuniversiteiten, de Staat die overlevingspensioenen voor zijn rekening neemt ? »

B.1.2. Artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, opgenomen in titel II, hoofdstuk II - met als opschrift «Financiering van de emeritaten en pensioenen van het onderwijzend personeel » -, bepaalt :

« Met ingang van 1 juli 1971 wordt jaarlijks aan de ' Vrije Universiteit Brussel ', aan de ' Université libre de Bruxelles ', aan de ' Katholieke Universiteit te Leuven ', aan de ' « Université catholique de Louvain » ', aan de ' Universitaire Faculteiten St.-Ignatius te Antwerpen ', aan de ' Facultés universitaires St-Louis à Bruxelles - Universitaire Faculteiten St.-Aloysius te Brussel ', aan de ' Faculté polytechnique de Mons ', aan de ' Faculté universitaire catholique de Mons ' en aan de ' Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur ', een toelage toegekend welke uitsluitend wordt aangewend voor de dienst der pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van deze inrichtingen, die vóór 1 juli 1971 op rust zijn gesteld.

De toelage is gelijk aan de financiële last welke werkelijk door elke inrichting voor de dienst der pensioenen wordt gedragen bij toepassing van haar reglement dat op 1 januari 1971 van kracht is.

De Koning stelt vast welke verantwoordingsstukken elke inrichting moet voorleggen voor de berekening van de toelage. Hij bepaalt de controlemodaliteiten. »

B.1.3. Artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 wordt door de rechter van het bodemgeschil in die zin uitgelegd dat de aan de vrije universiteiten toegekende toelage niet de overlevingspensioenen omvat die worden betaald aan de rechthebbenden van het onderwijzend personeel dat vóór 1 juli 1971 in ruste is gesteld; aldus worden die vrije universiteiten anders behandeld dan de rijksuniversiteiten - thans gemeenschapsuniversiteiten -, waarvoor de Staat die overlevingspensioenen wel ten laste neemt. Het Hof wordt verzocht de grondwettigheid van dat verschil in behandeling na te gaan.

*Ten aanzien van de referentienormen*

B.2.1. Het Hof van Cassatie ondervraagt het Hof over de overeenstemming van artikel 38 met de artikelen 10, 11 en 24 (vroegere artikelen 6, *6bis* en 17) van de Grondwet.

B.2.2. Het is in de eerste plaats ten aanzien van de grondwetsbepalingen die van kracht waren op het ogenblik waarop de voorgelegde normen werden aangenomen dat het Hof zijn toetsing uitvoert; derhalve dient het Hof de grondwettigheid van het in het geding zijnde artikel 38 te toetsen aan de vroegere artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet.

Omdat de prejudiciële vraag tevens betrekking heeft op de toepassing van de in het geding zijnde norm vanaf 1 januari 1989, datum van inwerkingtreding van het herziene artikel 17 van de Grondwet (thans artikel 24), moet het Hof ook de overeenstemming van genoemd artikel 38 met artikel 24 van de Grondwet nagaan.

*Ten gronde*

*Ten aanzien van de overeenstemming van artikel 38 met de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet tot 31 december 1988*

B.3.1. Vóór de herziening van 15 juli 1988 bepaalde artikel 17 van de Grondwet :

« Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet geregeld.

Het openbaar onderwijs, op staatskosten gegeven, wordt eveneens door de wet geregeld. »

Tot 1 januari 1989 golden, ter zake van gelijkheid en niet-discriminatie, enkel de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet; om te antwoorden op de prejudiciële vraag, in zoverre zij betrekking heeft op de periode vóór 1 januari 1989, moet derhalve worden nagegaan of het verschil in behandeling dat door artikel 38 wordt gemaakt tussen de universiteiten van privaat initiatief, vrije universiteiten genoemd, en de rijksuniversiteiten, niet tot stand is gekomen met schending van de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet.

B.3.2. De rijksuniversiteiten, die gemeenschapsuniversiteiten zijn geworden, zijn - organiek - diensten naar publiek recht. De vrije universiteiten zijn rechtspersonen naar privaat recht die een taak van openbare dienst waarnemen.

De leden van het onderwijzend personeel van de eerstgenoemde instellingen bevinden zich in een statutair verband, dit is in een rechtspositieregeling die eenzijdig door de overheid is vastgesteld en op hen van toepassing wordt zodra zij bij wege van een eenzijdige beslissing van de overheid in de betrokken openbare dienst zijn aangesteld. De leden van het onderwijzend personeel van de vrije universiteiten, zelfs al wijkt sinds de wet van 27 juli 1971 hun rechtspositieregeling af van het gemeenschappelijke arbeidsovereenkomstenrecht, zijn steeds in een arbeidsverhouding naar privaat recht gebleven, die in een overeenkomst tussen de werknemer en de universiteit wordt vastgesteld.

Uit die wezenlijke verschillen volgt dat de artikelen 6 en *6bis* van de Grondwet voor de wetgever niet de verplichting inhielden in dezelfde regels van financiering te voorzien voor de vrije universiteiten en hun personeel als voor de rijksuniversiteiten en hun personeel. Toen de wetgever besliste, door de wet van 27 juli 1971 aan te nemen, de pensioenen van het onderwijzend personeel

van de vrije universiteiten ten laste van de Staat te leggen, was hij grondwettelijk dus niet ertoe gehouden zulks te doen onder dezelfde voorwaarden en in een zelfde orde van grootte als die welke voor het onderwijzend personeel van de rijksuniversiteiten gelding hadden.

Met het aannemen van artikel 38 van de wet van 27 juli 1971, genterpreteerd zoals in B.1.3 aangegeven, heeft de wetgever de artikelen 6, *6bis* en 17 van de Grondwet, zoals die tot 31 december 1988 van toepassing waren, niet geschonden.

*Ten aanzien van de overeenstemming van artikel 38 met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet (vroegere artikelen 6, 6bis en 17) vanaf 1 januari 1989*

B.4.1. Artikel 17 van de Grondwet, thans artikel 24, is herzien op 15 juli 1988 en in werking getreden op 1 januari 1989.

Sinds die herziening zijn de grondwettelijke voorschriften inzake onderwijs neergelegd in artikel 17 van de Grondwet, thans artikel 24, behalve die welke de respectieve bevoegdheden van de Staat en de gemeenschappen betreffen.

De gelijkheid inzake onderwijs wordt gewaarborgd door paragraaf 4 van dat artikel, die luidt :

« Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden. »

B.4.2. De universiteiten zijn onderwijsinstellingen in de zin van de aangehaalde paragraaf 4. Zij moeten derhalve alle op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling kunnen verantwoorden.

B.5.1. Artikel 38 van de wet van 27 juli 1971, onderwerp van de prejudiciële vraag, is opgenomen in titel II die op de financiering van de gewone uitgaven van de universiteiten betrekking heeft. Met artikel 37 vormt artikel 38, in genoemde titel II, het hoofdstuk II, met als opschrift, « Financiering van de emeritaten en pensioenen van het onderwijzend personeel ». Beide artikelen strekken ertoe de vrije universiteiten en de rijksuniversiteiten op voet van gelijkheid te brengen, wat

de lasten en de voordelen betreft die op de emeritaten en pensioenen van het onderwijzend personeel betrekking hebben.

B.5.2. In hun essentie en rekening gehouden met het onderwerp van de prejudiciële vraag kunnen die artikelen als volgt worden samengevat :

Eenzijds verklaart artikel 37, in het voordeel van het onderwijzend personeel van de vrije universiteiten, de wet van 30 juli 1879 betreffende het emeritaat voor de leraren van het hoger onderwijs en de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen van toepassing, respectievelijk op het onderwijzend personeel dat in functie is op 1 juli 1971 en op het personeel dat na die datum is benoemd. Wat die personen betreft, neemt de Staat voortaan, in de plaats van de vrije universiteiten, hun rustpensioenen en de overlevingspensioenen van hun rechtverkrijgenden ten laste, zulks bij wege van rechtstreekse financiering door de Schatkist. Tegelijk bepaalde artikel 37, punt 6 : « De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de verplichtingen die ten laste van de in dit artikel bedoelde instellingen zullen gelegd worden als tegenprestaties voor de verbintenissen die door de Staat worden opgenomen in uitvoering van ditzelfde artikel. » Die verplichting, die nog geen uitvoering had gekregen, is opgeheven bij het koninklijk besluit nr. 23 van 27 november 1978.



Anderzijds neemt de Staat, krachtens artikel 38, bij wege van toelage, in de plaats van de universiteiten, vanaf 1 juli 1971 de financiële last op zich van de pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel die in ruste zijn gesteld vóór dezelfde datum. De toelage is « gelijk aan de financiële last welke werkelijk door elke inrichting voor de dienst der pensioenen wordt gedragen bij toepassing van haar reglement dat op 1 januari 1971 van kracht is ». In tegenstelling tot de vroegere regeling waarbij, voor de vrije universiteiten van Brussel en Leuven, voor de subsidiëring van de bedoelde last forfaitair in een bepaald percentage werd voorzien (wetten van 23 april 1949 en 2 augustus 1960), voorziet artikel 38 voortaan in de subsidiëring van de totaliteit van de werkelijke last.

B.6. In de interpretatie van de rechter van het bodemgeschil bestaat de ongelijke behandeling van de universiteiten erin dat de wet van 27 juli 1971 het dragen van de overlevingspensioenen van de rechthebbenden van de leden van het onderwijzend personeel die vóór 1 juli 1971 in ruste zijn gesteld, ten laste van de desbetreffende vrije universiteiten heeft gelaten.

B.7. Vooraf moet worden opgemerkt dat de kritiek op de regeling betrekking heeft op de last van de overlevingspensioenen toegekend op grond van een loopbaan die zich heeft voltrokken in een periode waarin de grondwettelijke vereisten betreffende de behandeling van de verschillende onderwijsstelsels niet waren wat ze door de herziening van artikel 17 van de Grondwet zijn geworden.

B.8. Vóór de wet van 27 juli 1971 kwamen de pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van de vrije universiteiten, alsmede van hun rechthebbenden, ten laste van die universiteiten, die, om die last te dragen, over diverse financieringsbronnen beschikten; onverminderd de in B.5.2 *in fine* bedoelde forfaitaire subsidies, voorzagen de vrije universiteiten daartoe in specifieke inhoudingen op de wedde van het personeel; die inhoudingen, die werden verricht tot de inwerkingtreding van de wet van 27 juli 1971, hadden dus niet alleen betrekking op de wedden van het personeel dat beoogd is in artikel 38 - personeel dat vóór 1 juli 1971 in ruste is gesteld - maar ook op de wedden van het personeel dat op die datum in functie was.

B.9.1. Het Hof merkt op dat tegenover de financiële last van de in B.6 bedoelde overlevingspensioenen staat dat de vrije universiteiten inzake de financiering van de emeritaten en de pensioenen van het onderwijzend personeel van de universiteiten, de beschikking hebben behouden over de reserves die, met toepassing van het pensioenreglement bedoeld in artikel 38, waren

aangelegd tot financiering van de dienst der pensioenen van het onderwijzend personeel, waarvan slechts een deel bestemd was voor het financieren van de overlevingspensioenen van de rechthebbenden van de leden van het onderwijzend personeel.

B.9.2. De wetgever vermocht ervan uit te gaan dat de aldus door de vrije universiteiten behouden gelden en de opbrengsten ervan, volstonden om de last van de overlevingspensioenen van de rechthebbenden van de vóór 1 juli 1971 in ruste gestelde leden van het onderwijzend personeel te dragen, te meer daar het ging om een verplichting die niet anders kon dan afnemen.

B.10. De betrokken financieringsregeling is, wat de gevolgen ervan betreft, niet onevenredig ten aanzien van de beoogde gelijkstelling der universiteiten.

B.11. In de regeling van de financiering van de emeritaten en pensioenen van het onderwijzend personeel van de universiteiten, zoals die bij de wet van 27 juli 1971, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 23 van 27 november 1978, in de artikelen 37 en 38 ervan is vastgesteld, merkt het Hof op dat de vrije universiteiten, benevens het behouden van de gelden vermeld in B.9, ontheven werden van de last van de rustpensioenen van de na 1 juli 1971 in ruste gestelde leden van het onderwijzend personeel, alsmede van de overlevingspensioenen van de rechthebbenden van die leden, voorts dat dezelfde vrije universiteiten gelden hebben kunnen behouden die tot 1 juli 1971 gestort en bestemd waren voor het financieren van de rust- en overlevingspensioenen waarvan de Staat de last op zich heeft genomen, en bovendien voordeel hebben gehaald uit de verhoging, ten belope van de totaliteit van de reële last, van de toelage voor de pensioenlast betreffende de vóór 1 juli 1971 in ruste gestelde leden van het onderwijzend personeel.

Door te kunnen beschikken over de gelden die met toepassing van hun pensioenreglement tot 1 juli 1971 gestort en bestemd waren voor het financieren van de rust- en overlevingspensioenen waarvan de Staat de last op zich heeft genomen, hebben de vrije universiteiten een voordeel behaald dat de rijksuniversiteiten niet hebben gehad.

B.12. Uit wat voorafgaat volgt dat bij de wet van 27 juli 1971, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 23 van 27 november 1978, de vrije universiteiten, enerzijds, werden ontheven van het grootste gedeelte van de financiële lasten van de rust- en overlevingspensioenen van hun onderwijzend personeel en, anderzijds, dat zij de gelden en de opbrengsten ervan, die aan de dienst van die pensioenen moesten worden besteed, integraal hebben behouden. Daaruit volgt dat, ook

voor de periode vanaf 1 januari 1989, het aan de beoordeling van het Hof voorgelegde verschil in behandeling niet zonder een redelijke verantwoording is; het is niet kennelijk onevenredig, noch ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling van gelijkheid van de universiteiten, noch wat de gevolgen ervan betreft, rekening houdend met het geheel van de voordelen die aan de vrije universiteiten werden toegekend in de regeling van de financiering van de emeritaten en pensioenen van het onderwijzend personeel van de universiteiten zoals georganiseerd bij de wet van 27 juli 1971, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 23 van 27 november 1978.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Artikel 38 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen schendt niet de artikelen 10 en 11 (vroegere artikelen 6 en *6bis*) van de Grondwet, noch artikel 17 van de Grondwet zoals het luidde vóór 1 januari 1989, noch artikel 24 (vroeger artikel 17) van de Grondwet, in zoverre de erin bedoelde toelage ten gunste van de vermelde vrije universitaire instellingen wordt aangewend voor de dienst der pensioenen van de leden van het onderwijzend personeel van die instellingen, die vóór 1 juli 1971 in ruste zijn gesteld, met uitsluiting van de dienst der overlevingsrenten, terwijl, voor de rijksuniversiteiten, de Staat die overlevingspensioenen voor zijn rekening neemt.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 28 november 1996.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève