

Rolnummer 6269
Arrest nr. 57/2017 van 18 mei 2017

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 107, tweede lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, en over artikel 29, § 2, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 25 september 2015 in zake de « Université libre de Bruxelles » tegen de Franse Gemeenschap, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 16 oktober 2015, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt artikel 107, tweede lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, volgens hetwelk de bepalingen van de artikelen 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen niet meer van toepassing zijn voor uit een fusie voortgekomen universitaire instellingen, de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre het voorziet in het voordeel van een gunstige financieringsmaatregel in geval van fusies van universiteiten, zonder een verschillende of aangepaste behandeling voor te behouden aan de universiteiten waarvoor de vereiste voorwaarden om te fusioneren objectief moeilijker of onmogelijk te vervullen zijn ? »;

2. « Schenden, los van of parallel met de hierboven gestelde eerste vraag, die betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen in geval van fusies van universiteiten, artikel 29, § 2, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen en artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, in samenhang gelezen, de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, in zoverre het gesloten mechanisme van financiering waarin is voorzien bij artikel 29, § 2, van de voormelde wet van 27 juli 1971 tot gevolg heeft dat elke verhoging van de financiering van een universiteit een vermindering van de financiering van de andere universiteiten met zich meebrengt, en in zoverre die vermindering - ten gunste van de ene of de andere - wordt verergerd in geval van fusies van bepaalde universiteiten binnen het geheel van de universiteiten in de Franse Gemeenschap ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de « Université libre de Bruxelles », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Karolinski, advocaat bij de balie te Brussel;

- de « Université catholique de Louvain », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Cambier en Mr. D.-H. Nguyen, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de « Université libre de Bruxelles »;

- de « Université catholique de Louvain ».

Bij beschikking van 8 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 22 februari 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 8 maart 2017.

Op de openbare terechtzitting van 8 maart 2017 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Sohier, voor de « Université libre de Bruxelles »;
 - . Mr. M. Karolinski en Mr. M. Borres, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
 - . Mr. B. Cambier, voor de « Université catholique de Louvain »;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en A. Alen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

Op 8 juni 2004 komen de « Université libre de Bruxelles », de « Université de Mons-Hainaut » en de « Faculté polytechnique de Mons » overeen de « Académie universitaire Wallonie-Bruxelles » op te richten. Op 28 juni 2004 komen de « Facultés universitaires catholiques de Mons », de « Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix », de « Facultés universitaires Saint-Louis » en de « Université catholique de Louvain » overeen de « Académie universitaire 'Louvain' » in het leven te roepen. Op 9 maart 2005 ondertekenen de « Université de Liège » en de « Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux » de overeenkomst waarbij de « Académie universitaire Wallonie-Europe » wordt opgericht.

Sinds het begrotingsjaar 2006 omvat de jaarlijkse werkingstoelage die de Franse Gemeenschap aan elke universitaire instelling toekent, een vast en een variabel deel. Het variabele deel van die toelage komt voort uit de verdeling van een vooraf bij de wet vastgelegd totaalbedrag, waarbij het aandeel van elke instelling in beginsel in verhouding staat tot het aantal studenten die volgens de regels bij haar zijn ingeschreven. De artikelen 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 « op de financiering en de controle van de universitaire instellingen » voorzien in een regel voor de berekening van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage die tot gevolg heeft de verhoging af te zwakken van het aandeel van een universitaire instelling dat zou moeten volgen uit de toename van haar aantal studenten, wanneer het aantal van bepaalde categorieën van studenten die volgens de regels bij die instelling zijn ingeschreven, een bij de wet vastgelegd aantal overschrijdt, en bijgevolg, van de weeromstuit, het aandeel van de andere instellingen te verhogen. Bij artikel 107, tweede lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 « betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter

bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten » wordt de toepassing van die berekeningsregel terzijde geschoven ten voordele van de universitaire instellingen die, als leden van eenzelfde academie, fuseren.

Enkele maanden vóór het begin van het academiejaar 2009-2010 fuseren de « Université de Mons-Hainaut » en de « Faculté polytechnique de Mons » om samen de « Université de Mons » te vormen, terwijl de « Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux » geleidelijk in de « Université de Liège » wordt geïntegreerd. In 2011 heeft de « Université catholique de Louvain » de « Facultés universitaires catholiques de Mons » overgenomen.

Bij dagvaarding van 11 april 2014 verzoekt de « Université libre de Bruxelles » de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de Franse Gemeenschap ertoe te veroordelen de schade te vergoeden die zij zou hebben geleden wegens de vermindering van haar aandeel in het totaalbedrag dat is bestemd voor de variabele delen van de jaarlijkse toelagen voor de financiering van de universiteiten, waarbij die vermindering het gevolg is van de verhoging, met toepassing van artikel 107, tweede lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004, van de jaarlijkse werkingstoelage die wordt betaald aan de in 2009 en 2011 gefuseerde universiteiten. De « Université libre de Bruxelles » onderstreept dat zij de enige vrije en niet-confessionele universiteit is die door de Franse Gemeenschap wordt gesubsidieerd en dat het voor haar onmogelijk is te fuseren met de « Université de Mons », waarvan de inrichtende macht de Franse Gemeenschap is, zodat zij zich in een bijzondere en discriminerende situatie bevindt.

In die omstandigheden is de Rechtbank van mening dat het opportuun is aan het Hof de twee hierboven weergegeven prejudiciële vragen te stellen, die zijn voorgesteld door de « Université libre de Bruxelles ».

III. *In rechte*

- A -

Over het belang van de « Université catholique de Louvain »

A.1. De « Université catholique de Louvain » zet uiteen dat zij doet blijken van een belang om tussen te komen in de procedure omdat, sinds haar fusie met de vereniging zonder winstoogmerk « Facultés universitaires catholiques de Mons », zij, zoals de « Université de Liège » en de « Université de Mons », het voordeel geniet van de regel die is opgenomen in artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 « betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten ».

Over de eerste prejudiciële vraag

Ten aanzien van het standpunt van de « Université libre de Bruxelles »

A.2. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.3.1. De « Université libre de Bruxelles » is de enige vrije en niet-confessionele universiteit die door de Franse Gemeenschap is erkend. Een fusie met de « Université de Mons », die lid was van dezelfde academie, was dus onmogelijk, rekening houdend met het feit dat de inrichtende macht van die andere universitaire instelling de Franse Gemeenschap is. Een dergelijke fusie veronderstelde dat die overheid de omvorming van de « Université de Mons » in een vrije universiteit, door de integratie ervan in de « Université libre de Bruxelles », zou aanvaarden of dat die laatste aan haar autonomie zou verzaken door te aanvaarden dat zij door de Franse Gemeenschap zou worden georganiseerd. Bovendien heeft de « Université de Mons » zich steeds verzet tegen een fusie met de « Université libre de Bruxelles ».

Die bijzondere situatie van de « Université libre de Bruxelles », die haar heeft belet te fuseren met de andere universiteit van de academie waarvan zij deel uitmaakte, ontzegt haar het voordeel van de financieringsregel die is opgenomen in artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, voordeel dat

nochtans aan alle andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten wordt geboden. Die situatie heeft ook tot gevolg, rekening houdend met het gesloten karakter van de totale begrotingsenveloppe die is bestemd voor het variabele deel van de jaarlijkse financieringstoelagen, het bedrag van de aan de « Université libre de Bruxelles » toegekende toelage te verminderen terwijl andere universiteiten ingevolge fusies het voordeel van de voormelde financieringsregel daadwerkelijk genieten.

Bij de in het geding zijnde bepaling wordt dus een verschil in behandeling gemaakt tussen de « Université libre de Bruxelles » en alle andere universiteiten die lid zijn van een academie die andere vrije universiteiten die dezelfde filosofische strekking delen, verenigt.

A.3.2. De situaties van elke universiteit zijn vergelijkbaar ten aanzien van de doelstelling die wordt nagestreefd met artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004.

De stellers van de in het geding zijnde bepaling, die de universiteiten ertoe wensten aan te zetten te fuseren teneinde schaalvoordelen te realiseren, voorzagen, enerzijds, een fusie tussen vrije universiteiten en, anderzijds, een fusie tussen door de Franse Gemeenschap georganiseerde universiteiten.

A.3.3. In de parlementaire voorbereiding van artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 wordt geen enkel element vermeld dat het mogelijk maakt een gelijke behandeling van de « Université libre de Bruxelles » en van alle andere universiteiten te verantwoorden.

Omdat geen rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van de eerste, door het toepassingsgebied van de in het geding zijnde financieringsregel bijvoorbeeld uit te breiden tot de vrije en niet-confessionele universiteiten, is die wetkrachtige bepaling niet bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, die de wet ertoe verplichten rekening te houden met de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht die een aangepaste behandeling verantwoorden.

A.4. Artikel 107 van het decreet van 31 maart 2004 vormt een onevenredige aantasting van de bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs van de « Université libre de Bruxelles ».

Een fusie tussen die instelling en de « Université de Mons » zou noodzakelijkerwijs de aard hebben veranderd, en de verdwijning met zich hebben meegebracht van de eigen karakteristieken, van een van de twee gefuseerde inrichtingen, hetgeen niet het geval was bij de andere fusies van universiteiten die tot eenzelfde academie behoren. Zoals het Hof reeds heeft doen opmerken, verschilt de juridische regeling van een door de Franse Gemeenschap georganiseerde universiteit fundamenteel van die van een vrije universiteit, zowel vanuit het oogpunt van de vrijheid van onderwijs als vanuit het oogpunt van de aanwerving en het personeelsstatuut en van de organieke autonomie en de beheersautonomie van de inrichtingen.

In die context kan de wil om aan te zetten tot de fusie van universitaire instellingen, niet verantwoordend dat de financiering wordt verminderd van een inrichting die, zelfs indien zij dat wilde, niet bij machte was om te fuseren.

Ten aanzien van het standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.5. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.6.1. Het decreet van 31 maart 2004 regelde de fusie van universiteiten teneinde de noodzaak om de budgettaire middelen die worden besteed aan de financiering van de universiteiten te beperken en de wil om een optimaal kwaliteitsniveau van het universitair onderwijs te waarborgen, met elkaar te verzoenen. Het strekte ertoe schaalvoordelen te verwezenlijken en de werkingskosten van de universiteiten te verminderen.

Aangezien een fusie van universiteiten hen kan doen vrezen voor een verlies van autonomie, heeft de regel opgenomen in artikel 107, tweede lid, van dat decreet ten doel hen ertoe aan te zetten hun aarzeling om te fuseren te overwinnen door geen rekening te houden met de eigen karakteristieken van de verschillende netten waartoe zij behoren.

A.6.2. Gelet op de doelstelling van de in het geding zijnde bepaling, kan haar niet worden verweten dat zij geen rekening houdt met de bijzondere situatie van de « Université libre de Bruxelles » die het gevolg is van het feit dat zij behoort tot het net van de vrije, en niet-confessionele, universiteiten.

Bovendien is de « Université de Mons » ontstaan uit de fusie van twee universitaire instellingen die tot verschillende netten behoren, terwijl, ondanks het feit dat zij tot eenzelfde net behoren, de « Université catholique de Louvain » en de « Facultés universitaires Saint-Louis » niet erin zijn geslaagd het eens te worden over een fusie.

Ten slotte, indien de « Université libre de Bruxelles » niet is gefuseerd met een andere universitaire instelling, is dat niet omdat een dergelijke fusie onmogelijk was maar omdat zij heeft beslist niet te fuseren teneinde haar prerogatieven te behouden. In die context kan de « Université libre de Bruxelles » het voordeel van de financiële aanmoediging tot fusie niet opeisen.

Ten aanzien van het standpunt van de « Université catholique de Louvain »

A.7. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.8.1. De vraag is niet relevant omdat, gelet op het feit dat de voorwaarden voor een fusie voor alle universiteiten gelijk zijn, zij het niet mogelijk maakt te begrijpen in welk opzicht het voor de « Université libre de Bruxelles » objectief gezien moeilijker, en zelfs onmogelijk, zou zijn om ze te vervullen.

De « Université libre de Bruxelles » is trouwens een van de eerste universitaire instellingen die vrijwillig een academie in het leven heeft geroepen, waarbij zij op die wijze een wil tot nauwe samenwerking met de « Université de Mons-Hainaut » en met de « Faculté polytechnique de Mons » te kennen gaf. Aangezien artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 reeds van kracht was op het ogenblik van de oprichting van die academie, was de « Université libre de Bruxelles » op dat ogenblik reeds in staat met die twee andere instellingen of met een van hen te fuseren. Wanneer enkele jaren later die twee laatste gefuseerd zijn om de « Université de Mons » te doen ontstaan, had de « Université libre de Bruxelles » ook met die nieuwe instelling kunnen fuseren.

Bovendien belet de fusie van twee universiteiten deze niet erover te waken hun specifieke kenmerken te bewaren en brengt zij niet noodzakelijk een wijziging van de juridische aard, een onderwerping of een verlies van autonomie met zich mee.

A.8.2. De regel opgenomen in artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 is niet discriminerend.

De universiteit die fuseert bevindt zich in een situatie die wezenlijk verschilt van die van de universiteit die niet is gefuseerd. En de in het geding zijnde bepaling heeft ten doel te vermijden dat de eerste wordt bestraft wegens de onvermijdelijke toename van haar studentenaantal als gevolg van de fusie. Zij strekt ook ertoe de nadelen en de kosten van een fusieproces te compenseren.

Het zou daarentegen discriminerend zijn de regels voor de financiering van de universiteiten die sinds talrijke jaren van toepassing zijn, te wijzigen ten voordele van de universiteiten die niet fuseren.

A.8.3. Ten slotte bestaan stimulerende mechanismen die financiële voordelen omvatten ook om gemeenten of ziekenhuizen tot fusie aan te zetten.

Over de tweede prejudiciële vraag

Ten aanzien van het standpunt van de « Université libre de Bruxelles »

A.9. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.10. De « Université libre de Bruxelles » wordt niet alleen minder goed behandeld dan alle andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten omdat zij, aangezien zij niet kan fuseren, niet het voordeel kan genieten van de regel opgenomen in artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, die de toepassing terzijde schuift van een andere regel die ertoe strekt het bedrag van het variabele deel van de aan de universiteiten toegekende jaarlijkse werkingstoelage te verminderen.

De « Université libre de Bruxelles » wordt ook minder goed behandeld wegens het feit dat de toekenning van dat voordeel aan andere universiteiten een ongunstige weerslag heeft op de hoogte van de jaarlijkse werkingstoelage die haar wordt toegekend. Het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage die aan elke universiteit wordt toegekend, vormt immers het aandeel in een vooraf vastgelegd totaalbedrag (« gesloten enveloppe »), zodat elke verhoging van het variabele deel van de aan een universiteit toegekende toelage noodzakelijkerwijs een vermindering met zich meebrengt van het bedrag dat beschikbaar blijft voor het variabele deel van de toelagen die aan de andere universiteiten worden toegekend.

Ten aanzien van het standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.11. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord om dezelfde redenen als bij het ontkennende antwoord dat op de eerste prejudiciële vraag moet worden gegeven (A.6).

Ten aanzien van het standpunt van de « Université catholique de Louvain »

A.12. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.13. Die vraag is niet relevant aangezien de verhoging van de financiering van een universiteit een vermindering van de financiering van de andere universiteiten met zich zou meebrengen, zelfs zonder artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 toe te passen.

Het principe van de communicerende vaten is inherent aan elk financieringssysteem op basis van een « gesloten enveloppe ». Een dergelijk systeem bestaat ook voor de Vlaamse universiteiten en voor de ziekenhuizen.

Bovendien beïnvloedt, in het kader van een dergelijk systeem, ingesteld wegens de beperking van de financiële middelen van de Franse Gemeenschap, de fusie van twee universiteiten de hoogte van de jaarlijkse werkingstoelage die wordt toegekend aan alle andere universiteiten, met inbegrip van die welke zijn gefuseerd.

A.14. De vermindering van het bedrag van de jaarlijkse werkingstoelage van een universiteit die het gevolg is van de toepassing van de in het geding zijnde bepaling op een andere universiteit die uit een fusie is ontstaan, gebeurt op evenredige wijze dankzij het afvlakkingsmechanisme waarin is voorzien bij artikel 29, § 5, van de wet van 27 juli 1971.

- B -

De context van de in het geding zijnde bepalingen

B.1.1. Artikel 25 van de wet van 27 juli 1971 « op de financiering en de controle van de universitaire instellingen » bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 3 van het decreet van 16 juni 2016 « betreffende de herfinanciering van het hoger onderwijs » :

« Binnen de perken en volgens de modaliteiten bepaald bij deze titel, draagt de Franse Gemeenschap bij, met jaarlijkse werkingstoelagen, in de financiering van de werkingsuitgaven van de hierna vermelde universitaire instellingen :

a) ‘ Université de Liège ’;

b) ‘ Université catholique de Louvain ’;

- c) ‘ Université libre de Bruxelles ’;
- d) ‘ Université de Mons ’;
- f) ‘ Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur ’;
- h) ‘ Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles ’;
- i) ‘ Facultés universitaires catholiques de Mons ’.

De toelage voor elke instelling omvat twee delen :

een vast deel.

Dit vast deel wordt om de tien jaar herzien in functie van de reële toelagen toegestaan aan de instellingen in de loop van de tien jaar voor de revisie.

De eerste revisie zal plaatsvinden in 2016.

een variabel deel, in functie van het aantal studenten dat volgens de regels is ingeschreven ».

B.1.2. Artikel 28 van de wet van 27 juli 1971 bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 4 van het decreet van 16 juni 2016 :

« Voor de berekening van het variabele deel van de werkingstoelage, onder voorbehoud van de bepalingen van de tweede en derde alinea, worden de studiejaren die leiden tot een academische graad verdeeld in drie groepen, als volgt :

1° *Groep A* : De studiejaren die leiden tot een academische graad voor de domeinen gedefinieerd in artikel 31, punten 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 10°*bis* en 11°, van het decreet van 31 maart 2004 betreffende de vaststelling van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte voor het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten;

2° *Groep B* : de studiejaren die leiden tot een academische graad in de domeinen gedefinieerd in artikel 31 van het decreet van 31 maart 2004 betreffende de vaststelling van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte voor het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, die niet worden hernomen in een andere groep;

3° *Groep C* : de studiejaren die leiden tot een initiële academische graad van de tweede cyclus voor de domeinen gedefinieerd in artikel 31, punten 12°, 13°, 14°, 15°, 18° en 19° van het decreet van 31 maart 2004 betreffende de vaststelling van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte voor het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten, alsook het derde studiejaar van de eerste cyclus in de domeinen bedoeld in punten 14°, 15°, 18° en 19° van ditzelfde artikel.

Enkel de twee eerste studiejaren die leiden tot een academische graad van bijkomende master of het eerste jaar van de doctorale opleiding komen in aanmerking voor deze berekening; de studiejaren ter voorbereiding van een doctoraal proefschrift komen niet in aanmerking.

Behalve de uitzondering voorzien door het decreet, komen de studiejaren en opleidingen die niet leiden tot een academische graad niet in aanmerking voor de berekening van de werkingstoelage.

In het bijzonder komen de studenten ingeschreven voor de Praktische opleiding in Hogescholen voor titularis van een pedagogisch bekwaamheidsbewijs (GPBHO) of voor de Aggregatie voor het secundair onderwijs in aanmerking bij hun eerste inschrijving met een wegingsfactor bedoeld in artikel 29*bis*, die overeenstemt met de helft van de factor die gebruikt wordt voor studenten die volgens de regels zijn ingeschreven voor studies van groep A.

De niet vermelde richtingen worden door de Regering geklasseerd in een van de groepen ».

B.1.3. Artikel 29 van de wet van 27 juli 1971 bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 5 van het decreet van 16 juni 2016 :

« § 1. Het basisbedrag voor het vaste deel van de jaarlijkse werkingstoelage wordt vastgesteld op 108.385.969 euro voor het begrotingsjaar 2012 en 109.746.039 euro vanaf het begrotingsjaar 2013.

Het wordt als volgt verdeeld :

[Université de Liège] : 26,28 %.

[Université catholique de Louvain] : 30,82 %.

[Université libre de Bruxelles] : 25,07 %.

[Université de Mons] : 7,39 %.

[Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur] : 7,20 %.

[Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles] : 1,59 %.

[Facultés universitaires catholiques de Mons] : 1,65 %.

Vanaf het budgettaire jaar 2016 wordt het vaste deel van de toelage gestort aan de universitaire academie waartoe de instelling behoort of rechtstreeks aan de instelling als ze nog geen deel uitmaakt van een academie.

§ 2. Het basisbedrag van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage wordt vastgelegd op 324.457.107 euro.

§ 3. Het basisbedrag voor de complementen bij de toelage bedoeld in artikel 34 ten gunste van de instellingen bedoeld in artikel 25, *b)*, *c)*, *f)*, *h)*, *i)*, wordt vastgelegd op 5.412.035 euro.

§ 3*bis*. Het basisbedrag voor de complementen bij de toelage bedoeld in artikel 34 ten gunste van de ‘ Université de Mons ’ wordt vastgesteld op 210.553 euro.

Dat bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de nadere regels bedoeld in § 4. Het wordt daarenboven jaarlijks aangepast op basis van de evolutie van het aantal personeelsleden van de ‘ Université de Mons ’ die overgeheveld zijn van de ‘ Faculté Polytechnique ’ of nog in dienst zijn op de ‘ Université de Mons ’ en waarvoor artikel 34 van toepassing was op 1 oktober 2009 op basis van de volgende formule :

Aantal ambtenaren lid van de ‘ PATG ’ overgeheveld van de ‘ FPMS ’ die nog ten laste van de werkingstoelage zijn op 1 oktober van het betrokken jaar / Aantal ambtenaren ‘ PATG ’ overgebracht van de ‘ FPMS ’ die ten laste van de werkingstoelage zijn op 1 oktober 2009.

§ 4. Elk jaar worden de bedragen bepaald in de §§ 1, 2 en 3 aangepast aan de variaties van de gezondheidsindex van de consumptieprijzen door de basisbedragen bedoeld in de vorige paragrafen te vermenigvuldigen met de aanpassingsgraad berekend volgens de formule :

Gezondheidsindex van december van het betrokken budgettaire jaar
Gezondheidsindex van december 1998

Voor de jaren 2015 en 2016, wordt alleen 90 % van de in de §§ 1 en 2 bedoelde basisbedragen geïndexeerd.

§ 5. Elk jaar worden de basisbedragen bedoeld in §§ 2, 3 en 7 verdeeld tussen de betrokken universitaire instellingen in functie van de verhouding tussen het gewogen vierjaarlijkse gemiddelde aantal studenten per instelling en het gewogen vierjaarlijkse gemiddelde van het aantal studenten van alle betrokken instellingen, berekend krachtens artikels 27 tot 32.

De verhouding uitgedrukt in alinea 1 wordt uitgedrukt in percent en in vier decimalen.

De vierjaarlijkse gemiddelden bedoeld in alinea 1 worden verkregen door de som van het aantal gewogen studenten, respectievelijk voor de bedoelde instelling of voor alle instellingen, van het betrokken academiejaar en de drie voorgaande jaren, door vier te delen, waarbij elk van deze cijfers wordt berekend in functie van de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn voor het overeenstemmende academiejaar.

§ 6. Het deel van de toelage voor de studies georganiseerd door een universitaire academie wordt aan deze academie gestort. De co effici nten voorzien in artikel 30 zijn niet van toepassing op de studenten die voor deze studies zijn ingeschreven.

§ 7. Het bedrag van het variabele gedeelte van de werkingstoelage bepaald in § 2 en geïndexeerd overeenkomstig § 4, wordt jaarlijks vermeerderd met het aanvullende bedrag van

2.000.000 EUR gecumuleerd vanaf het begrotingsjaar 2010 en dit tot en met het begrotingsjaar 2025, en met het aanvullende bedrag van 1.000.000 EUR gecumuleerd voor de begrotingsjaren 2026 tot 2027. De jaarlijkse verhoging voor het begrotingsjaar 2012 bedraagt uitzonderlijk 1.997.389 euro, de jaarlijkse verhogingen voor de begrotingsjaren 2013 en 2014 bedragen nul euro, de jaarlijkse verhoging voor het begrotingsjaar 2015 bedraagt 1.333.000 euro.

Elk bedrag dat aldus jaarlijks toegevoegd wordt, wordt aangepast aan de schommelingen van het gezondheidsindexcijfer van de consumptieprijzen, door het te vermenigvuldigen met het aanpassingspercentage dat berekend wordt volgens de volgende formule :

$$\frac{\text{gezondheidsindexcijfer van december van het betrokken begrotingsjaar}}{\text{gezondheidsindexcijfer van december van het begrotingsjaar waarin het bedrag voor de eerste keer wordt vermeld}}$$

Vanaf het begrotingsjaar 2026 is het bedrag van het variabele gedeelte van de werkingstoelage bedoeld in § 2 gelijk aan het geïndexeerde totale bedrag van het begrotingsjaar 2025 ».

B.1.4. Artikel 29*bis* van de wet van 27 juli 1971 bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 6 van het decreet van 16 juni 2016 :

« Voor de groepen studiejaren bedoeld in artikel 28 wordt een wegingsfactor toegepast op de studenten bedoeld in artikel 27, § 1, die vallen onder de categorieën bedoeld in artikel 27, § 3, en die niet worden bedoeld in artikel 27, § 7.

Deze wegingsfactoren zijn de volgende :

Groep A : 1.

Groep B : 2.

Groep C : 3 ».

B.1.5. Artikel 30 van de wet van 27 juli 1971, vervangen bij artikel 119 van het decreet van 31 maart 2004 « betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten », bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 7 van het decreet van 16 juni 2016 :

« Wanneer het aantal volgens de regels ingeschreven studenten voor de studies van de eerste of de tweede cyclus in een groep zoals gedefinieerd in artikel 28 hoger ligt dan het plafond, vastgesteld zoals vermeld in artikel 32, worden voor het aantal studenten dat dit plafond overtreft, de wegingsfactoren bedoeld in artikel 29*bis* verminderd met 85 % van hun waarde ».

Artikel 32 van de wet van 27 juli 1971, vervangen bij artikel 121 van het decreet van 31 maart 2004, bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 8 van het decreet van 16 juni 2016 :

« § 1. Voor de universitaire instellingen vermeld in artikel 25, *a)* tot *c)*, wordt het plafondaantal studenten vastgelegd voor elke groep, als volgt :

Groep *A* : 4 300.

Groep *B* : 3 150.

Groep *C* : 2 000.

§ 2. Voor de universitaire instellingen vermeld in artikel 25, *d)* tot *i)*, is het plafondaantal voor elk studiedomein gelijk aan 200 per effectief georganiseerd studiejaar van de eerste cyclus, en 400 per effectief georganiseerd studiejaar van de tweede cyclus ».

B.2.1. Artikel 107 van het decreet van 31 maart 2004 bepaalde :

« Elke universiteit mag fusioneren met een ander lid van dezelfde academie, ten gevolge een beslissing van hun respectievelijke Raad van Beheer. Deze beslissing moet worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid van de respectievelijke raden.

De bepalingen van de artikels 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen zijn niet meer van toepassing voor deze instellingen vanaf het academiejaar dat volgt op dat van de fusie ».

B.2.2. Artikel 164 van het decreet van 7 november 2013 « tot bepaling van het hogeronderwijslandschap en de academische organisatie van de studies », in werking getreden op 1 januari 2014 (artikel 171, eerste lid, van hetzelfde decreet), bepaalt :

« Het decreet van 31 maart 2004 betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten wordt opgeheven, met uitzondering van de geleidelijk opgeheven bepalingen die tijdelijk van kracht worden behouden overeenkomstig dit decreet.

Nochtans blijven de artikelen 50, 107 en 159, zoals gewijzigd, van dit decreet van 31 maart 2004, tot hun expliciete opheffing, van kracht ».

B.2.3. Bij artikel 24 van het decreet van 16 juni 2016, in werking getreden op 1 januari 2016 (artikel 30 van hetzelfde decreet), wordt artikel 107 van het decreet van 31 maart 2004 opgeheven.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.3. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet, van artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, in zoverre die bepaling de « Université libre de Bruxelles » en de andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten gelijk behandelt.

B.4.1. Artikel 24, § 4, van de Grondwet bepaalt :

« 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 ».

In die bepaling wordt, op onderwijsgebied, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie uitgedrukt dat op algemene wijze bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is gewaarborgd.

B.4.2. Dat beginsel verzet zich ertegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.5.1. Elke in artikel 25 van de wet van 27 juli 1971 beoogde universitaire instelling geniet een jaarlijkse werkingstoelage die een vast deel omvat alsook een variabel deel dat, in beginsel, in verhouding staat tot het aantal studenten die volgens de regels bij die instelling zijn ingeschreven.

In de artikelen 30 en 32 van dezelfde wet is erin voorzien dat, boven een bepaald, vooraf bij de wet vastgelegd, aantal bij een universitaire instelling ingeschreven studenten, het variabele deel van de werkingstoelage minder stijgt dan wanneer de toename van dat aantal studenten niet leidt tot een overschrijding van het bij de wet vastgelegde plafond.

In artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, dat de in het geding zijnde bepaling vormt, is erin voorzien dat die regel niet van toepassing is op de financiering van de universiteiten die zijn gefuseerd met toepassing van artikel 107, eerste lid, van hetzelfde decreet.

B.5.2. Artikel 107, eerste lid, van het decreet van 31 maart 2004 is in werking getreden op 18 juni 2004, de dag waarop dat decreet in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt (artikel 190 van hetzelfde decreet). Vanaf die dag kon elke door de Franse Gemeenschap erkende universiteit met een andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteit fuseren, mits de volgende voorwaarden in acht werden genomen.

De beide universiteiten dienden lid te zijn van dezelfde universitaire academie, zodat de « Université de Liège », de « Université catholique de Louvain » en de « Université libre de Bruxelles » onderling niet konden fuseren aangezien zij geen lid konden zijn van eenzelfde academie (artikel 90, eerste en derde lid, van het decreet van 31 maart 2004, in samenhang gelezen met artikel 10, 1°, 2° en 3°, van hetzelfde decreet). De fusie was bovendien, enerzijds, onderworpen aan een beslissing van de raad van beheer van elk van de beide betrokken instellingen die slechts kon worden genomen met een « gekwalificeerde meerderheid » (artikel 107, eerste lid, van het decreet van 31 maart 2004) en, anderzijds, in geval van een fusie waarbij de « Université de Liège », de « Université de Mons-Hainaut » of de « Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux » betrokken zijn, aan de goedkeuring van de Franse Gemeenschapsregering (artikel 108 van hetzelfde decreet).

Op 1 oktober 2014 heeft de Franse Gemeenschapsregering de statuten goedgekeurd van de academische polen ingesteld bij artikel 62 van het decreet van 7 november 2013 (artikel 1 van het besluit van 1 oktober 2014 « tot goedkeuring van de statuten van de vzw's ' Le Pôle Hainuyer ', ' Pôle Académique Louvain ', ' Pôle Académique de Namur ASBL ', ' Pôle académique Liège-Luxembourg, ASBL ', ' Pôle académique de Bruxelles ' »). Die goedkeuring heeft tot gevolg gehad dat de universitaire academies die waren opgericht met toepassing van het decreet van 31 maart 2004, werden ontbonden (artikel 160, eerste lid, van het decreet van 7 november 2013) en dat bijgevolg elke nieuwe fusie overeenkomstig artikel 107, eerste lid, van het decreet van 31 maart 2004 werd belet, omdat de voormelde eerste voorwaarde niet langer kon worden vervuld.

B.6. Vóór 1 oktober 2014 waren de door de Franse Gemeenschap erkende Universiteiten, naast de « Université libre de Bruxelles », de « Université de Liège », de « Université catholique de Louvain », de « Université de Mons », de « Université de Namur » en de « Université Saint-Louis-Bruxelles » (artikel 10 van het decreet van 7 november 2013).

De « Université libre de Bruxelles » was de enige van die universiteiten die noch door de Franse Gemeenschap ingericht was, noch confessioneel was.

Dat verschil tussen de « Université libre de Bruxelles » en de andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten kon de fusie van de eerste met een andere universiteit moeilijker maken, zodat de « Université libre de Bruxelles » zich ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling in een situatie bevindt die wezenlijk verschilt van die van de andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten.

B.7. De doelstelling van artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 bestond erin de voor een fusie van instellingen binnen een academie ongunstige financieringsvoorwaarden op te heffen (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2003-2004, nr. 498/1, p. 13).

Ingevolge een fusie van twee universiteiten kon de optelling van de aantallen studenten die voorheen daarbij waren ingeschreven, immers de overschrijding van een of meer plafonds bepaald bij artikel 32 van de wet van 27 juli 1971 met zich meebrengen of doen toenemen, waardoor in de berekening van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage een aantal

studenten verschijnt waarop, overeenkomstig artikel 30 van de wet van 27 juli 1971, een verminderde wegingscoëfficiënt wordt toegepast of waardoor dat aantal toeneemt, indien het reeds vóór de fusie bestond.

De in het geding zijnde bepaling strekte ertoe dat gevolg van de fusie van twee universiteiten te vermijden.

B.8. De niet-toepassing op de universiteit die is ontstaan uit een fusie van twee universitaire instellingen, van de begrenzing van het variabele deel van de jaarlijkse financieringstoelage die het gevolg is van de toepassing van de artikelen 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 zoals daarin is voorzien bij de in het geding zijnde bepaling, kan een gunstige weerslag hebben op de berekening van het bedrag van het variabele deel van de aan die universiteit betaalde jaarlijkse werkingstoelage.

In dat geval heeft zij bijgevolg een ongunstige weerslag op het bedrag van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage die wordt betaald aan de universiteiten die niet fuseren of die niet zijn ontstaan uit een fusie, aangezien het variabele deel van de toelage die toekomt aan elke universiteit, het aandeel vormt van een totaalbedrag dat vooraf is vastgelegd bij artikel 29, § 2, van de wet van 27 juli 1971. Elke verhoging van het variabele deel van de toelage die aan een universiteit toekomt, vermindert het totale bedrag van de aandelen die aan de andere universiteiten worden toegewezen.

B.9. De gelijke behandeling van de « Université libre de Bruxelles » en de andere door de Franse Gemeenschap erkende universiteiten blijft desalniettemin redelijk verantwoord, gelet op de met de in het geding zijnde bepaling nagestreefde doelstelling.

Zoals in B.5.2 is vermeld, zijn de te vervullen voorwaarden voor de fusie van universiteiten die niet door de Franse Gemeenschap worden ingericht, identiek, net zoals de te vervullen voorwaarden voor de fusie van een dergelijke universiteit met de « Université libre de Bruxelles » of met een andere universiteit die niet door de Franse Gemeenschap wordt ingericht. Voor het overige hebben die voorwaarden de « Faculté polytechnique de Mons », die, net zoals de « Université libre de Bruxelles », noch door de Franse Gemeenschap ingericht was, noch confessioneel was, niet belet om te fuseren met de « Université de Mons-Hainaut », die door de Franse Gemeenschap ingericht was (decreet van 28 november

2008 « tot integratie van de ‘ Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux ’ in de ‘ Université de Liège ’, oprichting van de ‘ Université de Mons ’ door de fusie van de ‘ Université de Mons-Hainaut ’ en de ‘ Faculté polytechnique de Mons ’, herstructurering van de universitaire machtigingen en herfinanciering van de Universiteiten »).

Bovendien zijn de potentieel ongunstige gevolgen van de fusie van twee universiteiten voor het bedrag van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage van de andere universiteiten dezelfde voor de « Université libre de Bruxelles » als voor andere universiteiten die niet zijn gefuseerd of die niet uit een fusie voortkomen.

B.10. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.11. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid, met de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet, van artikel 29, § 2, van de wet van 27 juli 1971, in samenhang gelezen met artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, in zoverre die bepalingen een verschil in behandeling zouden invoeren tussen, enerzijds, de universiteiten die zijn ontstaan uit de fusie tussen twee universiteiten die lid waren van eenzelfde universitaire academie en, anderzijds, de universiteiten die niet uit een dergelijke fusie voortkomen, waarbij alleen de eerste het voordeel van de niet-toepassing van de artikelen 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 kunnen genieten.

B.12. De artikelen 29, § 2, 30 en 32 van de wet van 27 juli 1971 en artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004 zijn vermeld in B.1.3, B.1.5 en B.2.1.

In essentie komen ze hierop neer dat de bevoegde wetgever het totaalbedrag vastlegt dat wordt bestemd voor het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage die onder de universitaire instellingen wordt verdeeld, dat voor het aantal studenten dat een bepaald plafond overtreft het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage wordt begrensd tot 85 % en ten slotte dat die begrenzing niet geldt voor de universiteiten die zijn ontstaan uit een fusie van universitaire instellingen.

B.13. Het is het laatst bepaalde, hetgeen besloten ligt in artikel 107, tweede lid, van het decreet van 31 maart 2004, dat door de eisende partij voor het verwijzende rechtscollege vooral bekritiseerd wordt.

B.14. Zoals in B.7 reeds is vermeld, bestond de doelstelling van het voormelde artikel 107, tweede lid, erin de voor een fusie van instellingen binnen een academie ongunstige financieringsvoorwaarden op te heffen. Ingevolge een fusie kon de optelling van de aantallen studenten immers de overschrijding van een of meer plafonds bepaald bij artikel 32 van de wet van 27 juli 1971 met zich meebrengen of doen toenemen. Die bepaling strekte eveneens ertoe de universiteiten tot fusies aan te moedigen. De fusie van universitaire instellingen is dan ook een pertinent criterium van onderscheid in het licht van de nagestreefde legitieme doelstellingen.

B.15. Het ongunstige gevolg van een fusie voor het bedrag van het variabele deel van de jaarlijkse werkingstoelage voor de universiteiten die niet fuseren of die niet zijn ontstaan uit een fusie, vloeit voort uit het feit dat het variabele deel van de toelage die toekomt aan elke universiteit, het aandeel vormt van een totaalbedrag dat vooraf is vastgelegd. Het is eigen aan een « gesloten enveloppensysteem » dat elke verhoging van het variabele deel van de toelage die aan een universiteit toekomt het totale bedrag vermindert van de aandelen die aan de andere universiteiten worden toegewezen.

Rekening houdend met, enerzijds, het antwoord op de eerste prejudiciële vraag en, anderzijds, het feit dat de cijfers niet toelaten met zekerheid vast te stellen in welke mate een niet-gefusioneerde universiteit zou worden benadeeld tegenover een gefusioneerde universiteit, die naast mogelijke schaalvoordelen ook mogelijke meerkosten heeft, sorteren de in het geding zijnde bepalingen geen kennelijk onevenredige gevolgen.

B.16. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 29, § 2, van de wet van 27 juli 1971 « op de financiering en de controle van de universitaire instellingen » en artikel 107, tweede lid, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 31 maart 2004 « betreffende de organisatie van het hoger onderwijs ter bevordering van de integratie in de Europese ruimte van het hoger onderwijs en betreffende de herfinanciering van de universiteiten », in samenhang gelezen, schenden de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels