

Rolnummer 7231
Arrest nr. 65/2021 van 29 april 2021

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 6 en 49 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake de regeling van de begroting en van de boekhouding, de begrotingsfondsen, hoger onderwijs en onderzoek, kind, het leerplichtonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie, schoolgebouwen, de financiering van infrastructuren voor de Cité des métiers van Charleroi, de uitvoering van de hervorming van de initiële opleiding van de leerkrachten », ingesteld door de vzw « Université Saint-Louis - Bruxelles ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne en D. Pieters, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 juli 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 juli 2019, heeft de vzw « Université Saint-Louis - Bruxelles », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. V. Van Troyen, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6 en 49 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake de regeling van de begroting en van de boekhouding, de begrotingsfondsen, hoger onderwijs en onderzoek, kind, het leerplichtonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie, schoolgebouwen, de financiering van infrastructuur voor de Cité des métiers van Charleroi, de uitvoering van de hervorming van de initiële opleiding van de leerkrachten » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 2019).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de « Université de Mons », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. A. Feyt, advocaten bij de balie te Brussel;
- de « Université libre de Bruxelles », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. A. Feyt;
- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sautois, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 3 maart 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en J. Moerman 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 17 maart 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 17 maart 2021 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. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft het belang van de verzoekende partij

A.1.1. De vzw « Université Saint-Louis – Bruxelles » zet uiteen dat zij doet blijken van een belang om de vernietiging te vorderen van de artikelen 6 en 49 van het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake de regeling van de begroting en van de boekhouding, de begrotingsfondsen, hoger onderwijs en onderzoek, kind, het leerplichtonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie, schoolgebouwen, de financiering van infrastructuren voor de Cité des métiers van Charleroi, de uitvoering van de hervorming van de initiële opleiding van de leerkrachten » (hierna : het programmadecreet van 12 december 2018), in zoverre het daarin bedoelde financieringsmechanisme ten onrechte andere universiteiten bevoordeelt en haar bijgevolg nadeel berokkent.

A.1.2. De Franse Gemeenschapsregering betwist het belang van de verzoekende partij.

Volgens haar toont de vzw « Université Saint-Louis – Bruxelles » niet aan dat zij voldoet aan de voorwaarden om het bij het programmadecreet van 12 december 2018 ingevoerde financieringsmechanisme te kunnen genieten, zodat zij niet doet blijken van een rechtstreeks en zeker belang bij het beroep. In ondergeschikte orde is de Franse Gemeenschapsregering van mening dat de kwestie van de ontvankelijkheid van het beroep verband houdt met de grond van de zaak.

De « Université libre de Bruxelles » en de « Université de Mons », tussenkommende partijen, sluiten zich aan bij de Franse Gemeenschapsregering wat betreft de opmerkingen die zij op dat punt heeft gemaakt.

A.1.3. De verzoekende partij antwoordt dat zij niet beweert te voldoen aan de voorwaarden om de in de bestreden bepalingen bedoelde financiering te kunnen genieten, maar dat zij dat financieringssysteem integendeel bekritiseert. Zij doet blijken van het vereiste belang, in zoverre een vernietiging van de bestreden bepaling haar een nieuwe kans zou bieden dat haar situatie gunstiger wordt geregeld.

Zij stelt daarenboven dat zij bij de Raad van State een beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering dat ter uitvoering van de bestreden bepalingen is genomen, waarbij een financiering wordt toegekend voor twee bachelors die samen door de « Université libre de Bruxelles » en de « Université de Mons », tussenkommende partijen, worden georganiseerd, om reden dat de decretale bepaling waarop dat besluit is gebaseerd, ongrondwettig is. Dat beroep is thans hangende.

Wat betreft het belang van de tussenkommende partijen

A.2.1. De « Université libre de Bruxelles » en de « Université de Mons » voeren aan dat zij over een rechtstreeks en zeker belang beschikken om tussen te komen in de procedure, in zoverre zij de in de bestreden bepalingen bedoelde financiering ontvangen, in hun hoedanigheid van referentie-universiteit voor de gesubsidieerde bachelors. Bij een vernietiging van de bestreden bepalingen zouden zij de ontvangen bedragen moeten terugbetalen, hetgeen hun een aanzienlijk financieel nadeel zou berokkenen.

A.2.2. De verzoekende partij betwist het belang van de tussenkommende partijen niet.

Ten gronde

A.3. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van de niet-retroactiviteit van de wetten, van de rechtszekerheid en van het gewettigd vertrouwen, alsook met het evenredigheidsbeginsel.

Wat het eerste onderdeel van het enige middel betreft

A.4.1. De verzoekende partij is van mening dat het bij de bestreden bepalingen ingevoerde financieringsmechanisme een discriminatie tussen universiteiten doet ontstaan. Dat mechanisme wijkt af van het financieringssysteem dat normaal gezien van toepassing is, door de financiering van bepaalde machtigingen tot het organiseren van een studieprogramma vast te leggen op een forfait van 400 000 euro per studieblok van 60 studiepunten. Met die afwijkende maatregel wordt het legitieme doel nagestreefd dat erin bestaat de universiteiten ertoe aan te zetten de machtigingen te activeren waarover zij beschikken en die zij niet hebben geactiveerd (hierna: de slapende machtigingen) in de arrondissementen met een tekort aan universitaire generatiestudenten. De bestreden bepalingen zijn evenwel niet pertinent om dat doel te bereiken, aangezien het programmadecreet van 12 december 2018 retroactief is, en aangezien het de mogelijkheid biedt om machtigingen te financieren die reeds waren geactiveerd bij het aannemen ervan, zodat het geen aanmoedigend effect heeft. Aan het pertinentiecriteria is niet voldaan, aangezien de maatregel tot doel heeft aan te zetten tot een gedrag dat zich in werkelijkheid reeds heeft voorgedaan.

Bovendien hebben de universiteiten, aangezien de bestreden maatregel retroactief is, de financiële gevolgen van hun beslissing om hun slapende machtigingen al dan niet te activeren niet in redelijke mate kunnen voorzien.

A.4.2. De Franse Gemeenschapsregering beweert dat het essentiële doel van de bestreden bepalingen erin bestaat het activeren van machtigingen te ondersteunen in het arrondissement of de arrondissementen waar het tekort aan universitaire generatiestudenten het hoogst is, rekening houdend met de mate van toegang tot het hoger onderwijs en met de bevolkingsdichtheid in het arrondissement. De retroactiviteit van de maatregel is verantwoord, in zoverre zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van het doel van algemeen belang dat erin bestaat het decentraliseren van het universitair onderwijsaanbod in de Franse Gemeenschap zo snel mogelijk te stimuleren en te analyseren.

A.4.3. De verzoekende partij antwoordt dat de retroactiviteit enkel verantwoord is indien zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doel van algemeen belang, maar dat zulks te dezen niet het geval is, aangezien het bij het bestreden decreet nagestreefde doel reeds was bereikt toen dat decreet werd aangenomen.

Wat het tweede onderdeel van het enige middel betreft

A.5.1. De verzoekende partij is van mening dat het criterium voor het bepalen van de machtigingen die de financiering genieten, noch voldoende pertinent, noch voldoende nauwkeurig is. Bovendien schenden de bestreden bepalingen het wettigheidsbeginsel, in zoverre zij de essentiële elementen van de mechanismen voor de subsidiëring van het onderwijs niet vaststellen, maar die bevoegdheid delegeren aan de Franse Gemeenschapsregering.

A.5.2. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat haar beslissingsbevoegdheid voldoende is afgebakend. Daarenboven is zij hoe dan ook ertoe gehouden het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht te nemen, alsook de beginselen van behoorlijk bestuur. Ten slotte behoort de keuze van de meest geschikte wijzen van financiering tot de beoordelingsbevoegdheid van de decreetgever.

A.5.3. De verzoekende partij antwoordt dat het feit dat de Franse Gemeenschapsregering ertoe is gehouden de voormelde beginselen in acht te nemen, niet volstaat om het gebrek aan nauwkeurigheid van een van de bestreden bepalingen te compenseren, aangezien het beginselen betreft die een administratieve overheid in alle omstandigheden in acht dient te nemen. De redenering van de Franse Gemeenschapsregering komt erop neer dat het wettigheidsvereiste wordt uitgehouden.

Wat het derde onderdeel van het enige middel betreft

A.6.1. De verzoekende partij is van mening dat de in de bestreden bepalingen bedoelde financiering van de slapende machtigingen onevenredig is, in zoverre daarin wordt voorzien in een forfait van 400 000 euro per studieblok van 60 studiepunten, los van het aantal studenten die zijn ingeschreven in de daarmee overeenstemmende programma's en los van het al dan niet financierbare karakter van die studenten. Dat forfaitaire mechanisme is onevenredig, aangezien de universiteit die een slapende machtiging activeert, een veel hogere financiering geniet dan bij de toepassing van het gewone financieringssysteem. Zij geniet bovendien een onmiddellijke financiering, terwijl de gewone financiering op uitgestelde wijze wordt ontvangen.

A.6.2. De Franse Gemeenschapsregering doet gelden dat de gevolgen van de bestreden bepalingen die door de verzoekende partij worden bekritiseerd, voortvloeien uit het door de decreetgever nagestreefde doel. Zij zijn bovendien adequaat en pertinent gelet op dat doel, in zoverre zij, in eerste instantie, de financiële risico's van het activeren van de slapende machtiging zoveel mogelijk neutraliseren. Daarenboven is de financiering op termijn bestemd om te worden overgedragen naar de gewone financieringsmiddelen van de universiteiten, teneinde ze structureel, en dus ten voordele van alle universitaire instellingen, te versterken.

A.6.3. De tussenkomende partijen voegen eraan toe dat de forfaitaire financiering, die hoger is dan de van toepassing zijnde financiering, bestemd is om de aanzienlijke kosten te dekken die worden veroorzaakt door de verwezenlijking van de nieuwe bacheloropleidingen.

Wat het vierde onderdeel van het enige middel betreft

A.7.1. De verzoekende partij is van mening dat het in de bestreden bepalingen bedoelde financieringsmechanisme discriminerend is, in zoverre het enkel ten goede komt aan de universiteiten, met uitsluiting van de hogescholen. In de parlementaire voorbereiding van het programmadecreet van 12 december 2018 wordt dat verschil in behandeling evenwel niet verantwoord.

A.7.2. De Franse Gemeenschapsregering is van mening dat de verzoekende partij een universiteit is en dat zij er bijgevolg geen belang bij heeft de vernietiging te vorderen van een wetskrachtige norm om reden dat die discriminerend zou zijn ten aanzien van de hogescholen. Het betreft daarenboven een opportuiniteitskeuze van de decreetgever, waarin het Hof zich niet vermag te mengen.

A.7.3. De verzoekende partij antwoordt dat zij, aangezien zij doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen, krachtens de rechtspraak van het Hof daarnaast niet dient aan te tonen dat zij doet blijken van een belang bij de middelen die zij aanvoert.

A.7.4. De tussenkomende partijen voegen eraan toe dat de hogescholen wel degelijk zijn vertegenwoordigd in de regio van Charleroi, die in het programmadecreet van 12 december 2018 wordt beoogd. In werkelijkheid is het het gebrek aan universitaire opleidingen dat problemen doet rijzen en waarop de bestreden bepalingen een antwoord pogen te bieden.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.8.1. De tussenkomende partijen verzoeken het Hof, in ondergeschikte orde, om de gevolgen van de bestreden bepalingen te handhaven in geval van vernietiging. De retroactieve draagwijdte van de vernietiging zou een aanzienlijk financieel nadeel berokkenen aan de « Université libre de Bruxelles » en aan de « Université de Mons », in zoverre hun eigen middelen het niet mogelijk zouden maken de kosten voor het opstarten van de op grond van het programmadecreet van 12 december 2018 geactiveerde en gefinancierde machtigingen op te vangen. Zij beweren dat zij hebben beslist de machtigingen te activeren ingevolge de aankondiging van de financiering, die vóór het aannemen van het decreet is gedaan. De tussenkomende partijen tonen vervolgens de kostprijs van het organiseren van de machtigingen aan, die volgens hen verantwoordt dat de gevolgen definitief worden gehandhaafd in geval van vernietiging, zowel voor het verleden als voor de toekomst.

A.8.2. De verzoekende partij is van mening dat de tussenkomende partijen de slapende machtigingen reeds in juni 2018, zijnde vóór het aannemen van de bestreden bepalingen, hebben geactiveerd, zodat zij op dat ogenblik geen enkele zekerheid hadden dat een financiering zou worden toegekend ten voordele van die machtigingen. De verzoekende partij beweert ook dat de tussenkomende partijen de werkelijke kosten voor het activeren van die machtigingen niet voldoende aantonen. Ten slotte zouden zij zich niet kunnen beroepen op het vertrouwensbeginsel, aangezien de afdeling wetgeving van de Raad van State en de ARES (« Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur ») (Academie Onderzoek en Hoger Onderwijs), in hun respectieve adviezen hebben gewezen op de ongrondwettigheid van de bestreden bepalingen, maar ook aangezien het programmadecreet van 12 december 2018 en het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 19 december 2018, waarbij de financiering wordt toegekend aan twee geactiveerde slapende machtigingen, beide het voorwerp uitmaken van een beroep tot vernietiging dat binnen de toegestane termijn is ingesteld, respectievelijk bij het Hof en bij de Raad van State.

A.8.3. De Franse Gemeenschapsregering sluit zich aan bij het door de tussenkomende partijen geformuleerde verzoek tot handhaving van de door de bestreden bepalingen teweeggebrachte gevolgen, in geval van vernietiging.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De Franse Gemeenschapsregering en de tussenkomende partijen zijn van mening dat het beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan het vereiste belang van de verzoekende partij. De bestreden bepaling zou de verzoekende partij niet rechtstreeks en ongunstig raken, aangezien zij niet voldoet aan de voorwaarden om de financiering te genieten waarin is voorzien bij de bestreden bepalingen.

B.1.2. De bestreden bepalingen voorzien, voor de academiejaren 2018-2019, 2019-2020 en 2020-2021, in de toekenning van specifieke bedragen ter bevordering van de toegang tot de studies voor de activering van bestaande machtigingen. Die toelage staat, volgens verschillende criteria, open voor bepaalde universitaire instellingen. Thans beweert de verzoekende partij niet dat zij aan die criteria kan voldoen.

B.1.3. Opdat de verzoekende partij van het vereiste belang doet blijken, is echter niet vereist dat een eventuele vernietiging haar een onmiddellijk voordeel zou opleveren. De omstandigheid dat de verzoekende partij, als gevolg van de vernietiging van de bestreden bepalingen, opnieuw een kans zou kunnen krijgen dat haar situatie in gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om haar belang bij het bestrijden van die bepalingen te verantwoorden.

B.1.4. De exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de draagwijdte ervan

B.2.1. Bij artikel 6 van het programmadecreet van 12 december 2018 « houdende verschillende maatregelen inzake de regeling van de begroting en van de boekhouding, de begrotingsfondsen, hoger onderwijs en onderzoek, kind, het leerplichtonderwijs en het

onderwijs voor sociale promotie, schoolgebouwen, de financiering van infrastructuren voor de Cité des métiers van Charleroi, de uitvoering van de hervorming van de initiële opleiding van de leerkrachten » (hierna : het programmadecreet van 12 december 2018) wordt in de wet van 27 juli 1971 « op de financiering en de controle van de universitaire instellingen » (hierna : de wet van 27 juli 1971) een artikel 36bis/1 ingevoegd, dat bepaalt :

« § 1. Voor het begrotingsjaar 2018 wordt een bedrag van 1,2 miljoen euro toegekend voor het bevorderen van de toegang tot studies voor de activering van bestaande habilitaties, die niet worden vermeld in de lijsten met georganiseerde studieprogramma's die aan ARES worden overgemaakt krachtens artikel 121 van het Landschapsdecreet voor de jaren 2015 tot 2017. Dit biedt de mogelijkheid om vanaf het academiejaar 2018-2019 een universitaire bacheloropleiding te organiseren in een arrondissement waar het tekort aan universiteitsstudenten van de eerste generatie [lees : universitaire generatiestudenten], rekening houdend met de mate van toegang tot het hoger onderwijs en met de bevolkingsdichtheid van het arrondissement, lager is dan het gemiddelde voor het volledige arrondissement [lees : alle arrondissementen] in de laatste tien jaar.

Dit bedrag wordt vastgelegd op minstens 2,4 miljoen euro voor 2019 en minstens 3,6 miljoen euro voor 2020. Vanaf 2021 wordt het voor 2020 voorziene bedrag, na indexering, voor 30 % aan het bij artikel 29, § 1 voorziene bedrag en voor 70 % aan het bij artikel 29, § 2 voorziene bedrag toegevoegd.

Binnen de limiet van de bij voorgaande leden voorziene bedragen wordt de toegekende financiering per geactiveerde habilitatie vastgelegd op 400.000 euro per studieblok van 60 studiepunten voor de academiejaren 2018-2019 tot 2020-2021.

De Regering bepaalt de lijst van habilitaties die een subsidiëring genieten, zoals bedoeld bij de voorgaande leden, door uit de habilitaties uit het eerste lid deze te selecteren die worden georganiseerd in het (de) arrondissement(en) waar het tekort aan universiteitsstudenten van de eerste generatie [lees : universitaire generatiestudenten], op basis van de bij het eerste lid gedefinieerde criteria, het hoogst is.

§ 2. Uiterlijk op 31 december 2021 zullen de respectieve universiteiten een evaluatierapport inzake de organisatie van gesubsidieerde habilitaties, meer bepaald met het oog op de doelstelling van het bevorderen van de toegang tot hoger universitair onderwijs, aan de Regering overmaken.

§ 3. Voor het begrotingsjaar 2019 wordt een bedrag van 400.000 euro toegekend voor het bevorderen van de toegang tot studies voor de activering van habilitaties. Dit biedt de mogelijkheid om vanaf het academiejaar 2019-2020 een universitaire bacheloropleiding te organiseren in een arrondissement waar het tekort aan universiteitsstudenten van de eerste generatie [lees : universitaire generatiestudenten], rekening houdend met de mate van toegang tot het hoger onderwijs en met de bevolkingsdichtheid van het arrondissement, lager is dan het gemiddelde voor het volledige arrondissement [lees : alle arrondissementen] in de laatste tien jaar.

Dit bedrag wordt vastgelegd op minstens 800.000 euro voor 2020 en minstens 1,2 miljoen euro vanaf 2021. Vanaf 2022 wordt het voor 2021 voorziene bedrag, na indexering, voor 30 % aan het bij artikel 29, § 1 voorziene bedrag en voor 70 % aan het bij artikel 29, § 2 voorziene bedrag toegevoegd.

Binnen de limiet van de bij voorgaande leden voorziene bedragen wordt de toegekende financiering per habilitatie vastgelegd op 400.000 euro per studieblok van 60 studiepunten voor de academiejaren 2019-2020 tot 2021-2022.

De Regering bepaalt de lijst van habilitaties die een subsidiëring genieten, zoals bij de voorgaande leden wordt bedoeld, door uit de habilitaties uit het eerste lid deze te selecteren die worden georganiseerd in het (de) arrondissement(en) waar het tekort aan universiteitsstudenten van de eerste generatie [lees : universitaire generatiestudenten], op basis van de in het eerste lid gedefinieerde criteria, het hoogst is.

§ 4. Uiterlijk op 31 december 2022 zullen de respectieve universiteiten een evaluatierapport inzake de organisatie van gesubsidieerde habilitaties, meer bepaald met het oog op de doelstelling van het bevorderen van de toegang tot hoger universitair onderwijs, aan de Regering overmaken.

§ 5. Studenten die zijn ingeschreven voor de gesubsidieerde studieprogramma's, overeenkomstig dit artikel, worden niet in aanmerking genomen bij de berekening van de vierjaarlijkse gemiddeldes, zoals vermeld bij artikel 29, § 5, in de loop van de subsidiëeringsperiode ».

B.2.2. De inwerkingtreding van dat artikel is vastgelegd in artikel 49 van het programmadecreet van 12 december 2018, dat bepaalt :

« Dit decreet wordt van kracht op 1 januari 2019, met uitzondering van de artikelen 6 en 48 die op 1 september 2018 uitwerking hebben en de artikelen 16 en 17 die op 1 september 2019 van kracht worden en de artikelen 35 en 41 die van kracht worden de dag waarop ze aangenomen worden ».

B.3. In verband met de bestreden bepalingen wordt in de parlementaire voorbereiding van het programmadecreet van 12 december 2018 gepreciseerd :

« Dat artikel strekt ertoe de organisatie te bevorderen van universitaire bacheloropleidingen in arrondissementen waar de toegankelijkheid tot universitair hoger onderwijs gering is, beoordeeld in verhouding tot de bevolking en naar het aantal ontbrekende studenten om de gemiddelde mate van toegang in de Franse Gemeenschap te bereiken. De beschouwde studenten zijn de universitaire generatiestudenten. De voor die berekening noodzakelijke statistieken zijn onder meer beschikbaar op de website van de Raad van de Rectoren.

Rekening houdend met het door de Regering vrijgemaakte budget voor de jaren 2018 tot 2020, zullen drie machtigingen geleidelijk aan worden ondersteund ten belope van 400 000 euro per ingericht blok van 60 studiepunten. Aldus zal in 2020, wanneer de eerste

volledige cyclus (dat wil zeggen 180 studiepunten) voor een machtiging zal worden georganiseerd, die cyclus een financiering genieten van 1 200 000 euro. Vanaf 2021 zal die financiering opnieuw in de financieringsenveloppe (het vaste en het variabele gedeelte) van de universiteiten worden gestort. In het kader van de begroting 2019 wordt daarenboven voor de jaren 2019 tot 2021 een aanvullende financiering vrijgemaakt teneinde de ondersteuning van een extra machtiging mogelijk te maken, ten belope van 400 000 euro per ingericht blok van 60 studiepunten.

Die impuls kredieten strekken ertoe het ‘ niet-aansporende ’ effect van de mechanismen voor de financiering van de universiteiten, en inzonderheid van de mechanismen voor de verdeling van het variabele gedeelte van die financiering, dat een financiering van de inschrijvingen met vertraging veroorzaakt, gedeeltelijk te compenseren. Het variabele gedeelte van de financiering van het jaar ‘ t ’ wordt immers verdeeld op basis van het gemiddelde van de inschrijvingen van het academiejaar ‘ t-2/t-1 ’ en de drie voorgaande academiejaren.

Wanneer een universiteit het initiatief neemt een nieuw studieprogramma in te richten, ontvangt zij bijgevolg pas meer dan vijf jaar na het begin van het studieprogramma een volledige financiering (rekening houdend met de vier jaren van afvlakking).

Die bepaling was oorspronkelijk ingevoegd in het voorontwerp van programmadecreet tot begeleiding van de aanpassing 2018 en werd uiteindelijk ingetrokken, gelet op het ontbreken van het met spoed ingewonnen advies van de ARES. In die bepaling was vervolgens opnieuw voorzien in een door de minister van Hoger Onderwijs voorgesteld en door de Regering in eerste lezing aangenomen voorontwerp van decreet. In dat kader heeft de ARES over die bepaling een advies met voorbehoud (Advies 2018-13°- 09/10/2018) uitgebracht, hoofdzakelijk omdat zij enkel tot de universiteiten is gericht » (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2018-2019, nr. 709/1, pp. 10-11).

B.4.1. In bijlage 3 bij het decreet van 7 november 2013 « tot bepaling van het hogeronderwijslandschap en de academische organisatie van de studies » is de lijst vastgelegd van de machtigingen van elke instelling voor hoger onderwijs, dat wil zeggen de lijst van de studieprogramma's welke die instelling in een bepaald administratief arrondissement mag organiseren. Sommige machtigingen van die lijst worden door de instellingen voor hoger onderwijs niet daadwerkelijk geactiveerd, maar ze behouden ze wel in hun portefeuille (hierna : de slapende machtigingen).

B.4.2. Krachtens de wet van 27 juli 1971 ontvangen de universiteiten een werkingstoelage om de gewone uitgaven inzake administratie, onderwijs en onderzoek te dekken. Die toelage wordt berekend op basis van een algemene enveloppe, die een vast en een variabel gedeelte omvat. Het vaste gedeelte van de algemene enveloppe is een forfaitair bedrag, dat om de tien jaar wordt herzien. Dat vaste gedeelte wordt onder de universiteiten verdeeld volgens een door de decreetgever vastgestelde verdeelsleutel. Die sleutel schommelt niet naar gelang van het aantal studenten, maar stemt overeen met een percentage van het forfaitaire bedrag. Het

variabele gedeelte van de algemene enveloppe is een bedrag dat wordt geïndexeerd naar gelang van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Dat variabele gedeelte wordt onder de universiteiten verdeeld op basis van het over vier jaar afgevlakte, gewogen aantal subsidieerbare studenten van elke instelling. Alleen de regelmatig ingeschreven studenten die aan de financierbaarheidsvoorwaarden voldoen, worden in aanmerking genomen. De waarde van die studenten wordt gewogen op basis van het studieprogramma dat zij volgen : studenten die studies volgen van de sector van de menswetenschappen (groep A) zijn één punt waard; diegenen die studies volgen van de tweede cyclus van studieprogramma's uit de gezondheidssector en van de studieprogramma's waarin ingenieurs, landbouwingenieurs en bio-ingenieurs worden opgeleid, alsook van het laatste jaar van de eerste cyclus van sommige van die studieprogramma's en de masters specialisatie uit het domein geneeskunde (groep C) zijn drie punten waard; diegenen die een studieprogramma volgen in de gezondheidssector en in de sector wetenschappen en techniek dat niet is opgenomen in de vorige groep (groep B) zijn twee punten waard. Die coëfficiënten worden verminderd wanneer het aantal regelmatig ingeschreven studenten in een groep het bij de wet bepaalde maximaantal overschrijdt, zodat de waarde van de overtallige studenten wordt gewogen ten belope van 85 %.

B.4.3. Bij artikel 36bis/1 van de wet van 27 juli 1971 wordt voorzien in de mogelijkheid van een specifieke financiering voor de slapende machtigingen die de universiteiten in werking stellen vanaf het academiejaar 2018-2019, en wordt de Franse Gemeenschapsregering ermee belast uit de geactiveerde machtigingen diegene te kiezen die een universitaire bacheloropleiding vormen en die worden georganiseerd in het of de arrondissementen waar de tekorten aan universitaire generatiestudenten het grootst zijn, rekening houdend met de mate van toegang tot het hoger onderwijs en de bevolkingsdichtheid van het arrondissement. Om als deficitair te worden beschouwd, moet het arrondissement een aantal universitaire generatiestudenten tellen dat lager is dan het gemiddelde van alle arrondissementen in de laatste tien jaar. De gegevens met betrekking tot dat deficit werden vermeld tijdens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2018-2019, nr. 709/1, p. 11).

B.4.4. Voor elke geactiveerde en door de Franse Gemeenschapsregering gekozen slapende machtiging is de toegekende financiering een forfaitair bedrag van 400 000 euro per studieblok van 60 studiepunten, ongeacht het aantal ingeschreven studenten. Concreet ontvangt de universiteit die een door de Regering gekozen slapende machtiging activeert, 400 000 euro in

2018-2019 (organisatie van blok 1), 800 000 euro in 2019-2020 (organisatie van de blokken 1 en 2) en 1 200 000 euro in 2020-2021 (organisatie van de blokken 1, 2 en 3). Artikel 36bis/1 van de wet van 27 juli 1971 bepaalt dat drie slapende machtigingen integraal kunnen worden gefinancierd vanaf het academiejaar 2018-2019 tot het academiejaar 2020-2021, en dat één slapende machtiging integraal kan worden gefinancierd vanaf het academiejaar 2019-2020 tot het academiejaar 2021-2022. Aan het einde van de drie jaren van subsidiëring wordt het totale bedrag waarin is voorzien voor het derde jaar toegevoegd aan de algemene enveloppe voor de financiering van de universiteiten (30 % in het vaste gedeelte en 70 % in het variabele gedeelte), zodat op termijn 4 800 000 euro de financiering van de universiteiten moet versterken.

B.4.5. Die specifieke tijdelijke financiering onderscheidt zich in drie opzichten van de gewone financiering van de universiteiten. Ten eerste gaat het om een forfaitaire financiering, die niet evenredig is met het aantal regelmatig ingeschreven studenten. Ten tweede, gedurende de drie jaren van specifieke subsidiëring van de geactiveerde machtiging, worden de studenten die in het overeenkomstige studieprogramma zijn ingeschreven, niet in aanmerking genomen voor de berekening van het variabele gedeelte van de financiering, om het fenomeen van de « dubbeltelling » te vermijden. Ten derde ontvangt de universiteit die de door de Franse Gemeenschapsregering gekozen slapende machtiging activeert, de specifieke financiering onmiddellijk, terwijl in het kader van de gewone financiering, de universiteit die het initiatief neemt om een nieuw studieprogramma te organiseren, een volledige financiering pas meer dan vijf jaar na het begin van het studieprogramma ontvangt, rekening houdend met de vier jaren van afvlakking.

B.5.1. Bij haar besluit van 19 december 2018 « ter bevordering van de toegang tot universitair onderwijs van de eerste cyclus » heeft de Franse Gemeenschapsregering beslist om, voor het academiejaar 2018-2019, twee machtigingen te financieren die in arrondissement 52 (Charleroi) worden georganiseerd door de « Université libre de Bruxelles » en door de « Université de Mons ». Het gaat om een bachelor in mens- en sociale wetenschappen en om een bachelor in biologie.

B.5.2. Aangezien het budget waarin is voorzien bij het programmadecreet van 12 december 2018 het mogelijk maakt om voor het academiejaar 2018-2019 tot drie machtigingen te financieren, en de Franse Gemeenschapsregering er slechts twee in aanmerking heeft genomen, heeft de decreetgever artikel 36bis/1 van de wet van 27 juli 1971 gewijzigd bij

artikel 62 van het decreet van 3 mei 2019 « houdende diverse maatregelen betreffende het Hoger Onderwijs en het Onderzoek » om de financiering mogelijk te maken van twee slapende machtigingen (in de plaats van drie) vanaf het jaar 2018-2019, van één slapende machtiging vanaf het jaar 2019-2020 en van één slapende machtiging vanaf het jaar 2020-2021.

Die wijzigingsbepaling maakt het voorwerp uit van een afzonderlijk beroep tot vernietiging bij het Hof, ingeschreven onder nr. 7353 van de rol.

Ten gronde

B.6. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de beginselen van de niet-retroactiviteit van de wetten, de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen.

B.7. De verzoekende partij verwijt de decreetgever dat hij onder de universiteiten een verschil in behandeling heeft doen ontstaan wat hun financiering betreft. Zij bekritiseert in het bijzonder het retroactieve karakter van de forfaitaire financiering van de geactiveerde machtigingen voor het academiejaar 2018-2019 (eerste onderdeel), de niet-relevantie van het criterium van het tekort aan universitaire generatiestudenten zoals het is bepaald in artikel 36bis/1 van de wet van 27 juli 1971 (tweede onderdeel), en het onevenredige karakter van de forfaitaire financiering (derde onderdeel). Zij verwijt de decreetgever tot slot dat hij een verschil in behandeling heeft doen ontstaan tussen de universiteiten en de hogescholen (vierde onderdeel). Het Hof onderzoekt die verschillende onderdelen gezamenlijk.

B.8. De verzoekende partij voert allereerst aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen tussen, enerzijds, de universiteiten die de specifieke financiering genieten waarin is voorzien bij de bestreden bepalingen en, anderzijds, de andere universiteiten. Zij is van mening dat die financiering onevenredig is, doordat zij forfaitair is vastgelegd op 400 000 euro per studieblok van 60 studiepunten, los van het aantal ingeschreven studenten, hetgeen niet alleen een ruimere financiering met zich meebrengt dan in geval van toepassing van het normaal van toepassing zijnde criterium van het aantal ingeschreven studenten, maar bovendien een onmiddellijke financiering verzekert, in tegenstelling tot het systeem van de afvlakking dat normaal van toepassing is. Zij meent bovendien dat het verschil

in behandeling niet relevant is om het aansporende doel van de decreetgever te bereiken en dat het op een onvoldoende nauwkeurig criterium berust.

B.9.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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 er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.9.2. Artikel 24, § 4, van de Grondwet herbevestigt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie voor onderwijszaken. Volgens die bepaling zijn onder meer alle onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet.

De universiteiten zijn onderwijsinstellingen in de zin van artikel 24, § 4, van de Grondwet. Zij moeten derhalve alle op een gelijke manier worden behandeld, tenzij onderlinge objectieve verschillen een andere behandeling redelijk kunnen verantwoorden. Omgekeerd, moeten zij verschillend worden behandeld wanneer zij zich ten aanzien van de bestreden maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, tenzij voor de gelijke behandeling een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

B.10. Inzake onderwijs komt het de decreetgever toe, met eerbiediging van de grondwettelijke vereisten en waarborgen, de meest geschikte financieringsmethodes te kiezen met betrekking tot de instellingen die onder zijn bevoegdheidssfeer vallen. Het staat niet aan het Hof over de opportuniteit van die keuze te oordelen.

B.11. De bestreden bepalingen hebben niet tot gevolg het systeem van algemene financiering van de universiteiten, zoals het in B.4.2 in herinnering is gebracht, te hervormen maar stellen een specifieke financiering in voor een vast bedrag, dat in de tijd is beperkt tot drie academiejaren. De bestreden bepalingen strekken aldus ertoe een antwoord te bieden op het probleem van de ongelijke toegang tot het universitair onderwijs naar gelang van de

geografische herkomst van de studenten, met name wegens de kosten die verbonden zijn aan de verplaatsingen of aan het huren van een studentenkamer en die noodzakelijk zijn, rekening houdend met de afstand. Met die bepalingen wordt dus een legitiem doel nagestreefd, namelijk het bevorderen van de organisatie van universitaire bacheloropleidingen in arrondissementen waar de toegankelijkheid van universitair hoger onderwijs gering is, door de onmiddellijke financiering ervan te verzekeren.

B.12. De keuze van de decreetgever om een geografisch criterium van toegankelijkheid van universitair onderwijs in aanmerking te nemen teneinde de onderwijsinstellingen te identificeren die het voorwerp dienen uit te maken van een bijzondere ondersteuning op het vlak van financiële middelen, is objectief en niet kennelijk onredelijk. Het universitair onderwijs neemt immers een belangrijke plaats in in het totale aanbod hoger onderwijs. Rekening houdend met het geringe aantal inrichtingen van dat type, in vergelijking met het veel hogere aantal instellingen voor niet-universitair hoger onderwijs, is de organisatie van nieuwe studierichtingen in de geografische gebieden met geringe toegankelijkheid onderworpen aan een aanzienlijk hoger risico dan in de gebieden waarin die toegankelijkheid reeds groot is.

Het ontbreekt dat criterium niet aan nauwkeurigheid, aangezien de beoordeling ervan kan worden uitgevoerd in het licht van de statistische gegevens en de analyses met betrekking tot de toegankelijkheid van het hoger onderwijs die zijn vermeld tijdens de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2018-2019, nr. 709/1, p. 11). Om dezelfde redenen is de aan de Regering toevertrouwde machtiging door de decreetgever voldoende afgebakend.

B.13. Daarenboven, en om soortgelijke redenen, kon de decreetgever redelijkerwijs oordelen dat een specifieke en onmiddellijke financiering een relevante maatregel vormt voor de universitaire instellingen die aanwezig zijn in gebieden met geringe toegankelijkheid, rekening houdend met het grotere financiële risico dat de activering van nieuwe machtigingen met zich meebrengt en met de onzekerheid die verbonden is aan het studentenaantal ervan.

B.14.1. Het Hof dient echter te onderzoeken of de bestreden bepalingen evenredig zijn met het nagestreefde doel en of zij geen onevenredige gevolgen hebben ten aanzien van de situatie van de andere universitaire instellingen.

B.14.2. Bij de bestreden bepalingen wordt een financiering ingevoerd voor een totaalbedrag van 4 800 000 euro op drie academiejaren, dat wil zeggen de duur van een bacheloropleiding. In het licht van de totale jaarlijkse begroting van het universitair onderwijs in de Franse Gemeenschap vormt de bij dat specifieke systeem toegekende som een bijzonder beperkt bedrag dat, als dusdanig, de andere universitaire instellingen niet op onevenredige wijze kan raken.

Het forfaitaire karakter van het bedrag dat op grond van het in B.12 beoogde criterium aan bepaalde universitaire instellingen wordt toegekend, is bovendien in de tijd beperkt tot drie academiejaren, na afloop waarvan die specifieke som in de algemene begroting van het universitair onderwijs wordt gestort. De onmogelijkheid voor de universitaire instellingen die niet gelegen zijn in een gebied met geringe toegankelijkheid, om de financiering te genieten waarin is voorzien bij de bestreden bepalingen, wordt bijgevolg gecompenseerd door de versterking op termijn van de algemene financiering van het universitair onderwijs, die precies alle universitaire instellingen en dus de verzoekende partij ten goede zou moeten komen.

B.14.3. Daaruit volgt dat in zoverre de decreetgever het verkrijgen van een specifieke, begrensde en in de tijd beperkte financiering voorbehoudt aan bepaalde universitaire instellingen die gelegen zijn in gebieden met geringe toegankelijkheid, hij een maatregel neemt die in een redelijk verband van evenredigheid staat met het doel dat hij nastreeft.

B.15. De verzoekende partij klaagt daarenboven aan dat de bestreden bepalingen, alleen voor het jaar 2018-2019, vier maanden vóór de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* in werking treden. Opgemerkt dient echter te worden dat zonder de aldus verleende retroactiviteit, de specifieke financiering niet het volledige eerste academiejaar zou hebben gedekt waarin de geselecteerde machtigingen in werking worden gesteld. Door aan die bepaling een retroactieve werking te geven, streeft de decreetgever ernaar de universitaire instellingen die het risico hebben genomen een studieprogramma te organiseren in een gebied met geringe toegankelijkheid, niet het voordeel te ontfemen van de specifieke financiering voor een volledig academiejaar, dat de referentieperiode in het onderwijs vormt. Die regeling is dus hoofdzakelijk beschermend voor de betrokken instellingen en in overeenstemming met het nagestreefde legitieme doel. Een dergelijke retroactiviteit heeft niet tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan het gewettigd vertrouwen en aan de juridische situatie van andere personen dan de instellingen die voldoen aan de bij de bestreden bepalingen vastgelegde criteria.

Rekening houdend met het beperkte karakter ervan, kan de retroactiviteit als verantwoord en noodzakelijk voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang worden beschouwd.

B.16. De verzoekende partij gaat ervan uit dat de bestreden bepalingen bovendien een verschil in behandeling doen ontstaan tussen, enerzijds, de universiteiten die de specifieke financiering genieten waarin is voorzien bij de bestreden bepalingen en, anderzijds, de hogescholen. Wegens de plaats die de universiteiten in het totale aanbod inzake hoger onderwijs innemen en wegens het aantal universitaire instellingen vergeleken met het aantal hogescholen, die talrijker en geografisch beter gespreid zijn, is de ontstentenis van een soortgelijke specifieke financiering voor de hogescholen voldoende verantwoord.

B.17. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 29 april 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût