

Rolnummer 7517
Arrest nr. 186/2021 van 16 december 2021

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel II.225, § 3, al dan niet in samenhang gelezen met artikel I.3, 23°, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 «tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs», gesteld door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters en S. de Bethune, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest van 5 februari 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 februari 2021, heeft de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel II.225, § 3 van de Codex Hoger Onderwijs, al dan niet samen gelezen met artikel I.3, 23° van die Codex, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat een student een credit binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar die werd behaald onbepaald in de tijd (voor een vrijstelling) kan valoriseren zonder dat die credit aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen, terwijl een credit voor hetzelfde opleidingsonderdeel behaald in dezelfde opleiding aan een andere instelling, wel aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen en ten gevolge daarvan de inzet van die credit als een ‘ eerder verworven kwalificatie ’ kan worden geweigerd ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Zvi Meir Ilan Achnine, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Veuchelen, advocaat bij de balie van Antwerpen;

- de Vrije Universiteit Brussel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 22 september 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques 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 6 oktober 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 6 oktober 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 10 november 2021.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. K. Veuchelen, voor Zvi Meir Ilan Achnine;

. Mr. K. Caluwaert, tevens *loco* Mr. B. Martel, voor de Vrije Universiteit Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques 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

Zvi Meir Ilan Achnine, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, is in het academiejaar 2020-2021 aan de Vrije Universiteit Brussel ingeschreven in de opleiding « Bachelor of Laws in de Rechten ». Hij dient een verzoek in tot vrijstelling voor negen opleidingsonderdelen. Voor vier vakken wordt de vrijstelling geweigerd. In de mate waarin de vrijstelling voor het opleidingsonderdeel « Personen- en familierecht » wordt geweigerd, stelt Zvi Meir Ilan Achnine tegen die beslissing een intern beroep in. Op 18 december 2020 beslist de interne beroepscommissie dat het beroep ongegrond is. Tegen die beslissing stelt Zvi Meir Ilan Achnine beroep in bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, zijnde het verwijzende rechtscollege.

Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de inhoud van het door de verzoeker met succes aan de Universiteit Antwerpen gevolgde opleidingsonderdeel « Personen- en familierecht » overeenstemt met de inhoud van hetzelfde opleidingsonderdeel aan de Vrije Universiteit Brussel. De vrijstelling voor dat opleidingsonderdeel werd desalniettemin geweigerd omdat er zich met betrekking tot de vakinhoud sinds het behalen van de credit dermate veel wetswijzigingen hebben voorgedaan dat de verworven competenties nog onvoldoende actueel zouden zijn. Het verwijzende rechtscollege stelt vast dat artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs oorspronkelijk bepaalde dat een creditbewijs na vijf kalenderjaren aan een actualisering kon worden onderworpen door de instelling die het heeft uitgereikt. Aldus bevonden studenten die een oudere credit binnen dezelfde instelling wensten in te zetten, zich *de facto* in eenzelfde of een vergelijkbare situatie als studenten die zich op een credit van een andere instelling als een « eerder verworven kwalificatie » wensten te beroepen teneinde een vrijstelling te verkrijgen. Bij decreet van 21 maart 2014 « tot aanpassing van enkele hogeronderwijsbepalingen die de organisatie en controle van het onderwijs faciliteren en de plan- en implementatielasten verminderen » heeft de decreetgever die mogelijkheid tot actualisering opgeheven op grond van overwegingen van planlastbeperking. Het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat het onderzoek *ad hoc* dat werd gevoerd naar de actualiteit van de door de verzoeker behaalde credit, *prima facie* niet wezenlijk verschilt van de mogelijkheid tot actualisering die werd afgeschaft.

Het verwijzende rechtscollege stelt dat er twijfels rijzen omtrent de pertinentie en de evenredigheid van de door de decreetgever aangevoerde motieven. De actuele decretale bepalingen zouden immers tot gevolg hebben dat twee studenten die in hetzelfde academiejaar op basis van eenzelfde cursus voor een inhoudelijk vergelijkbaar opleidingsonderdeel een credit hebben behaald, die credit al dan niet onbeperkt in de tijd kunnen inzetten, afhankelijk van de vraag of zij nog aan dezelfde instelling zijn ingeschreven. Het is in die omstandigheid dat het verwijzende rechtscollege de bovenvermelde prejudiciële vraag stelt.

III. In rechte

- A -

A.1. Zvi Meir Ilan Achnine, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, voert aan dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

De categorieën van personen die in de prejudiciële vraag worden vermeld, zijn kennelijk vergelijkbaar. Het betreft, enerzijds, een student die een vrijstelling aanvraagt bij een instelling voor hoger onderwijs op basis van een creditbewijs voor een opleidingsonderdeel behaald aan die instelling en, anderzijds, een student die een vrijstelling aanvraagt bij dezelfde instelling voor hoger onderwijs op basis van een « eerder verworven kwalificatie » (hierna : EVK) voor hetzelfde opleidingsonderdeel behaald aan een andere instelling voor hoger onderwijs. Beide categorieën betreffen dus studenten verbonden aan dezelfde onderwijsinstelling die een vrijstelling aanvragen voor eenzelfde opleidingsonderdeel dat zij in het verleden reeds hebben afgelegd.

De huidige regeling waarin is voorzien in artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs zou passen binnen het legitieme doel van administratieve planlastvermindering en het bieden van meer zekerheid aan

de studenten. Het is immers om die redenen dat de decreetgever bij het decreet van 21 maart 2014 « tot aanpassing van enkele hogeronderwijsbepalingen die de organisatie en controle van het onderwijs faciliteren en de plan- en implementatielasten verminderen » het in de voormelde bepaling voorgeschreven actualiteitsonderzoek voor behaalde credits heeft afgeschaft en een creditbewijs onbeperkt geldig heeft gemaakt. De voormelde motieven zouden echter evenzeer gelden voor een vrijstellingsaanvraag op basis van een EVK.

De vraag of het opleidingsonderdeel werd behaald binnen of buiten de instelling voor hoger onderwijs, bepaalt of er sprake is van een credit of van een EVK. Dit is een objectief criterium. Het is evenwel niet pertinent ten aanzien van het nagestreefde doel van administratieve vereenvoudiging en het bieden van meer zekerheid aan de studenten. De door de verzoekende partij gevraagde vrijstelling wordt geweigerd, niet omdat de behaalde kwalificatie niet overeenstemt met het opleidingsonderdeel waarvoor de vrijstelling wordt gevraagd, maar omdat de vakinhoud in de tussentijd fundamenteel zou zijn veranderd. Die veranderlijkheid geldt echter ook voor iemand met een creditbewijs van vijf jaar of ouder. De veranderlijkheid van de onderwijsmaterie is immers eigen aan academische opleidingen. Uiteraard dient een onderwijsonderdeel de relevante thema's te behandelen en dient een EVK equivalent te zijn met het opleidingsonderdeel waarvoor een vrijstelling wordt gevraagd. Een academische opleiding dient echter ervoor te zorgen dat de studenten die het opleidingsonderdeel hebben afgelegd zelf in staat zijn om een actualiteitsonderzoek uit te voeren. Als een onderwijsinstelling zelf dat actualiteitsonderzoek doorvoert in het kader van een vrijstellingsaanvraag, ondermijnt zij de werking van het studievoortgangstelsel en ontnemt zij zekerheid aan bepaalde studenten die wel wordt geboden aan andere studenten, zonder een geldige rechtvaardiging. In ieder geval is de ongelijke behandeling niet in verhouding tot het nagestreefde doel.

A.2.1. De Vrije Universiteit Brussel, verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, is van oordeel dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien zij klaarblijkelijk niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil.

Het in het geding zijnde artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, dat enkel betrekking heeft op de geldigheidsduur van een creditbewijs binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar dat creditbewijs werd behaald, zou geen toepassing vinden op de situatie van de verzoeker in het bodemgeschil, die een studiebewijs behaalde aan een onderwijsinstelling en zich daarop beroept in het kader van een vrijstellingsaanvraag op basis van een EVK voor een opleiding aan een andere onderwijsinstelling.

De situatie van de verzoeker in het bodemgeschil zou daarentegen ressorteren onder het niet in het geding zijnde artikel II.241 van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, dat bepaalt dat het instellingsbestuur op grond van een EVK een vrijstelling verleent « na onderzoek ». Overeenkomstig artikel 84 van het Onderwijs- en Examenreglement van de Vrije Universiteit Brussel behelst dit onderzoek het nagaan « in welke mate er voldoende overeenstemming is qua doelstellingen, inhoud en leerresultaten van het opleidingsonderdeel waarvoor men de vrijstelling aanvraagt en het opleidingsonderdeel op basis waarvan men de vrijstelling aanvraagt ». Artikel 86 van hetzelfde Onderwijs- en Examenreglement bepaalt dat « een creditbewijs, een bewijs van bekwaamheid of een ander EVK [...] onbeperkt geldig [is] ». Die bepaling moet in samenhang worden gelezen met de overige bepalingen van het Onderwijs- en Examenreglement, hetgeen impliceert dat er, in geval van een vrijstellingsaanvraag, eerst een actualiteitsonderzoek gebeurt vooraleer de vrijstelling (die onbeperkt geldig is) kan worden toegekend. Vermits aan de verzoeker in het bodemgeschil geen vrijstelling werd verleend, kan er ook geen sprake zijn van een onbeperkte geldigheidsduur van een EVK.

A.2.2. In ondergeschikte orde, voor zover het Hof van oordeel zou zijn dat de prejudiciële vraag een antwoord behoeft, verwijst de Vrije Universiteit Brussel naar de wijsheid van het Hof wat betreft de wijze waarop de prejudiciële vraag moet worden beantwoord.

De Vrije Universiteit Brussel benadrukt evenwel dat het geenszins de bedoeling kan zijn dat de actualiteitswaarde van een EVK niet langer kan worden beoordeeld. Aangezien de prejudiciële vraag slechts betrekking heeft op artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, zou het antwoord van het Hof er hoogstens toe kunnen leiden dat die bepaling ongrondwettig wordt bevonden in zoverre een student een creditbewijs onbeperkt in de tijd kan valoriseren binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar die werd behaald, zonder dat dat creditbewijs aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen.

- B -

B.1.1. Het verwijzende rechtscollege ondervraagt het Hof over artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 oktober 2013 « tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs » (hierna : Vlaamse Codex Hoger Onderwijs), al dan niet in samenhang gelezen met artikel I.3, 23°, van diezelfde Codex.

Het verwijzende rechtscollege wenst van het Hof te vernemen of die bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden « doordat een student een credit binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar die werd behaald onbeperkt in de tijd (voor een vrijstelling) kan valoriseren zonder dat die credit aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen, terwijl een credit voor hetzelfde opleidingsonderdeel behaald in dezelfde opleiding aan een andere instelling, wel aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen en ten gevolge daarvan de inzet van die credit als een ‘ eerder verworven kwalificatie ’ kan worden geweigerd ».

B.1.2. De Vlaamse Codex Hoger Onderwijs voorziet in twee types van studievoortgang : enerzijds, de studievoortgang op grond van examens en, anderzijds, de studievoortgang op grond van « eerder verworven competenties » (hierna : EVC) en « eerder verworven kwalificaties » (hierna : EVK).

B.1.3. Inzake de studievoortgang op grond van examens bepaalt het in het geding zijnde artikel II.225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, zoals gewijzigd bij artikel 16, 2°, van het decreet van 21 maart 2014 « tot aanpassing van enkele hogeronderwijsbepalingen die de organisatie en controle van het onderwijs faciliteren en de plan- en implementatielasten verminderen » (hierna : het decreet van 21 maart 2014) :

« Een creditbewijs blijft onbeperkt geldig binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar dit werd behaald ».

Een creditbewijs is « de erkenning van het feit dat een student blijkens een examen de competenties, verbonden aan een opleidingsonderdeel, heeft verworven » (artikel I.3, 17°, van

de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs). Een student behaalt een creditbewijs door te slagen voor een opleidingsonderdeel (artikel II.225, § 1, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs).

B.1.4. Vóór de opheffing daarvan bij het voormelde artikel 16, 2°, van het decreet van 21 maart 2014, bevatte artikel II.225, § 3, een tweede lid, dat luidde :

« Een actualiseringsprogramma kan slechts worden opgelegd wanneer ten minste 5 kalenderjaren verstreken zijn sedert het behalen van het creditbewijs. De termijn van 5 kalenderjaren wordt berekend vanaf de eerste dag van de maand oktober die volgt op de maand waarin het creditbewijs werd behaald ».

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 21 maart 2014 werd de opheffing van die bepaling als volgt verantwoord :

« Een creditbewijs is onbeperkt geldig. Enkel ingeval vijf kalenderjaren zijn verstreken is het momenteel mogelijk een actualisering van de inhoud op te leggen. De decreetgever heeft hiertoe echter geen inhoudelijke definitie gegeven en heeft geen uitvoeringsmodaliteiten (inhoudelijk, omvang enzovoort) vastgelegd.

De inhoudelijke invulling van een actualiseringsprogramma stelt problemen bij de instelling. Er zijn in de praktijk sinds de invoering van de flexibilisering nog geen dergelijke programma's ontworpen omdat men niet goed ziet hoe een dergelijk concept inhoudelijk moet worden vormgegeven. Het zou ook een enorme administratieve last betekenen voor de instellingen om voor alle mogelijke opleidingsonderdelen een dergelijk geactualiseerd programma te ontwerpen. In het verleden stelde dit probleem zich minder prangend, maar hoe langer flexibilisering is ingevoerd hoe meer dergelijke vragen zich stellen.

Deze studenten worden in de praktijk doorgaans gevraagd om het opleidingsonderdeel opnieuw af te leggen, wat in tegenspraak is met de huidige decretale context die stelt dat een creditbewijs onbeperkt geldig is en enkel actualisering toelaat.

Aangezien het actualiseren van een opleidingsonderdeel in de praktijk moeilijk in een aangepast studieprogramma kan worden verwerkt, wordt dit geschrapt in het decreet. De onbeperkte geldigheid van een creditbewijs binnen een bepaalde opleiding en instelling blijft dus gelden ook nadat vijf jaar zijn verstreken.

Voor de instellingen betekent de aanpassing een vermindering van de administratieve lasten doordat zij niet langer actualiseringsprogramma's moeten ontwerpen. Voor de studenten betekent het meer zekerheid wat de geldigheid van hun creditbewijs betreft » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2013-2014, nr. 2399/1, p. 22).

Een « actualiseringsprogramma » werd in artikel I.3, 4°, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs gedefinieerd als « een programma dat kan worden opgelegd aan studenten die in het

hoger onderwijs wensen door te stromen op grond van een creditbewijs, EVK's of een bewijs van bekwaamheid dat ten minste 5 kalenderjaren eerder werd behaald ». Die definitie werd eveneens opgeheven bij het voormelde decreet van 21 maart 2014.

B.1.5. Een EVK wordt in het in het geding zijnde artikel I.3, 23°, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs gedefinieerd als « een eerder verworven kwalificatie, zijnde elk binnenlands of buitenlands studiebewijs dat aangeeft dat een formeel leertraject, al dan niet binnen onderwijs, met goed gevolg werd doorlopen, voor zover het niet gaat om een creditbewijs dat werd behaald binnen de instelling en opleiding waarbinnen men de kwalificatie wenst te laten gelden ».

Artikel II.241, § 1, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat het instellingsbestuur op grond van EVK's en/of een bewijs van bekwaamheid een vrijstelling verleent. Krachtens artikel II.242 leggen de associaties in een reglement algemene voorschriften vast voor het verlenen van vrijstellingen. Die voorschriften bevatten een nadere uitwerking van onder meer « de toekenningsvoorwaarden op grond van de inhoudelijke aansluiting tussen het betrokken opleidingsonderdeel, of het deel ervan, en de geattesteerde EVK's en/of EVC's ». Rekening houdend met die voorschriften, werkt het instellingsbestuur de nadere regelen inzake het verlenen van vrijstellingen uit in het onderwijs- en examenreglement.

B.2. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of het in het geding zijnde artikel 225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, al dan niet in samenhang gelezen met artikel I.3, 23°, van dezelfde Codex, een onverantwoord verschil in behandeling instelt tussen een student die een credit voor een opleidingsonderdeel wenst te valoriseren binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar die credit werd behaald en een student die een credit voor hetzelfde opleidingsonderdeel behaald in dezelfde opleiding doch aan een andere instelling als een « eerder verworven kwalificatie » wenst te valoriseren. Terwijl de eerstgenoemde student die credit onbeperkt in de tijd zou kunnen valoriseren zonder dat die credit aan een actualiteitsonderzoek kan worden onderworpen, zou de credit van die tweede student wel aan een actualiteitsonderzoek kunnen worden onderworpen en zou ten gevolge van dat onderzoek de inzet van die credit als een « eerder verworven kwalificatie » kunnen worden geweigerd.

B.3.1. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien het in het geding zijnde verschil in behandeling niet voortvloeit uit het in het geding zijnde artikel 225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

B.3.2. Het in het geding zijnde artikel 225, § 3, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, dat louter bepaalt dat een creditbewijs onbeperkt geldig blijft binnen de betrokken opleiding aan de instelling waar dit werd behaald, impliceert niet dat een EVK aan een actualiteitsonderzoek dient te worden onderworpen voor de toekenning van een vrijstelling. Evenmin kan zulks worden afgeleid uit het in het geding zijnde artikel I.3, 23°, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, dat louter het begrip « EVK » definieert.

Artikel II.242, § 1, van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, dat niet in het geding is, bepaalt dat de voorwaarden voor de toekenning van een vrijstelling betrekking hebben op de inhoudelijke aansluiting tussen het betrokken opleidingsonderdeel en de EVK. Die voorwaarden dienen verder te worden uitgewerkt in een reglement van de associaties en vervolgens in het onderwijs- en examenreglement van het instellingsbestuur.

Het verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, vloeit bijgevolg niet voort uit de in het geding zijnde bepalingen, doch wel uit het voormelde reglement van de associaties of het onderwijs- en examenreglement van het instellingsbestuur, dan wel uit de toepassing die daarvan wordt gemaakt. Het komt aan het verwijzende rechtscollege toe die reglementen en de toepassing die daarvan wordt gemaakt te beoordelen ten aanzien van de hogere rechtsnormen, waaronder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen