

## GRONDWETTELIJK HOF

[2020/205090]

## Uittreksel uit arrest nr. 152/2020 van 19 november 2020

Rolnummer 7253

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 36 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 maart 2019 « tot wijziging van de regelgeving betreffende het toezicht op en bepaalde organisatorische aspecten van het hoger onderwijs » (invoeging van een artikel II.395 in de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs), ingesteld door de Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en F. Daoût, de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en T. Detienne, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter A. Alen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 september 2019 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 24 september 2019, heeft de Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Judo en Mr. T. Souverijns, advocaten bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 36 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 maart 2019 « tot wijziging van de regelgeving betreffende het toezicht op en bepaalde organisatorische aspecten van het hoger onderwijs », bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 maart 2019 (invoeging van een artikel II.395 in de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs).

(...)

II. *In rechte*

(...)

*Ten aanzien van de afstand door een tussenkomende partij*

B.1. Bij op 8 oktober 2020 ter post aangetekende brief heeft de vzw « Thomas More Mechelen-Antwerpen », tussenkomende partij, het Hof laten weten dat zij afstand wenst te doen van haar tussenkomst in de onderhavige zaak.

Aangezien te dezen niets zich ertegen verzet, wijst het Hof de afstand toe.

*Ten aanzien van de bestreden bepaling*

B.2. De verzoekende partij vordert de vernietiging van artikel 36 van het decreet van 1 maart 2019 « tot wijziging van de regelgeving betreffende het toezicht op en bepaalde organisatorische aspecten van het hoger onderwijs » (hierna : het decreet van 1 maart 2019) in zoverre het een artikel II.395, § 2, van de Codex Hoger Onderwijs invoegt. Het bestreden artikel verleent, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2019, aan de vzw « Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen » (hierna : de Karel de Grote Hogeschool) de mogelijkheid om vanaf het academiejaar 2019-2020 een aanbod van graduaatsopleidingen op te starten.

B.3.1. Ingevolge de aanbeveling van 8 juli 2010 van het Vlaams Parlement diende de eindverantwoordelijkheid voor de hogere beroepsopleidingen (hierna : hbo5-opleidingen) die door de centra voor volwassenenonderwijs (hierna : de CVO's) werden aangeboden, uitsluitend bij de hogescholen te liggen. Die doelstelling is geleidelijk gerealiseerd door eerst samenwerkingsverbanden te sluiten tussen CVO's en hogescholen (decreet van 12 juli 2013 « betreffende de versterking van het hoger beroepsonderwijs in Vlaanderen ») en tegen het academiejaar 2019-2020 hbo5-opleidingen als graduaatsopleidingen op een structurele wijze te integreren in de hogescholen.

Het decreet van 4 mei 2018 « betreffende de uitbouw van de graduaatsopleidingen binnen de hogescholen en de versterking van de lerarenopleidingen binnen de hogescholen en universiteiten » (hierna : het decreet van 4 mei 2018) heeft die structurele inbedding decretaal gerealiseerd. Naar aanleiding van de overdracht van hbo5-opleidingen moeten de hogeschool en het CVO een overeenkomst sluiten waarin op zijn minst afspraken worden gemaakt over de overdracht, de terbeschikkingstelling en het gebruik van infrastructuur en onroerende goederen en over financiële aangelegenheden. Hogescholen die hbo5-opleidingen wensen aan te bieden, moeten intentieverklaringen en integratieovereenkomsten met één of meer CVO's afsluiten; zij moeten ook alle opleidingen van het betrokken CVO overnemen. De overdracht betekent niet alleen een overname van de onderwijsbevoegdheid van het betrokken CVO, maar ook van diens financiën en diens personeel. De verplichting om de onderwijsbevoegdheid van een CVO over te nemen, indien een hogeschool een hbo5-opleiding wenst aan te bieden, geldt voor elke hogeschool.

Het decreet van 4 mei 2018 steunt op een duidelijke filosofie. Om een vlotte overgang te verzekeren van CVO's naar hogescholen, werd beslist dat in het eerste jaar die opleidingen die door de hogescholen worden georganiseerd (academiejaar 2019-2020) alleen de van een CVO overgenomen graduaatsopleidingen konden zijn. Vanaf het academiejaar 2020-2021 mogen ook andere, niet-overgenomen opleidingen worden aangeboden.

B.3.2. Tijdens de implementatie van de regeling tot overname van de hbo5-opleidingen door de hogescholen zijn een aantal moeilijkheden gerezen die de decreetgever ertoe hebben aangezet het beleid bij te sturen door middel van het decreet van 1 maart 2019, waarvan het bestreden artikel 36 deel uitmaakt.

Het bestreden artikel 36 van het decreet van 1 maart 2019 creëert voor de Karel de Grote Hogeschool de mogelijkheid om, zonder de verplichting om een bestaande hbo5-opleiding over te nemen, vanaf het academiejaar 2019-2020, eveneens een aanbod van graduaatsopleidingen op te starten. Zij kan uit de lijst van bestaande hbo5-opleidingen in totaal maximaal vier aanvragen indienen voor een « toets nieuwe opleiding » bij de accreditatieorganisatie voor een graduaatsopleiding, zijnde de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (hierna : de NVAO).

De decreetgever komt daarmee terug op zijn standpunt dat bestaande hbo5-opleidingen die niet worden geactualiseerd of omgevormd, pas als graduaatsopleiding door de hogescholen kunnen worden aangeboden vanaf het academiejaar 2020-2021. Die afwijkende regeling houdt voor de Karel de Grote Hogeschool de mogelijkheid in om reeds vanaf het academiejaar 2019-2020 graduaatsopleidingen aan te bieden, terwijl de andere hogescholen die graduaatsopleidingen willen aanbieden de bestaande hbo5-opleidingen van een CVO hebben moeten overnemen door het sluiten van intentieverklaringen en integratieovereenkomsten met één of meer CVO's.

Het bestreden decreet werd op 1 maart 2019 afgekondigd en op 28 maart 2019 bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Artikel 36 is met terugwerkende kracht in werking getreden op 1 januari 2019, waardoor aan de Karel de Grote Hogeschool de mogelijkheid is gegeven om nog vóór het academiejaar 2019-2020 een aanvraag voor een graduaatsopleiding in te dienen, hetgeen zij ook heeft gedaan.

B.3.3. Artikel 36 van het decreet van 1 maart 2019, dat een artikel II.395, § 2, in de Codex Hoger Onderwijs invoegt, bepaalt :

« § 2. De Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen, kan uit de lijst van bestaande hbo5-opleidingen op de data vermeld in de eerste paragraaf in totaal maximaal 4 aanvragen indienen voor een toets nieuwe opleiding bij de accreditatieorganisatie voor een graduaatsopleiding zonder de verplichting om een bestaande hbo5-opleiding om te vormen, maar met de verplichting om een aanvraag macrodoelmatigheidstoets bij de Commissie Hoger onderwijs in te dienen.

In deze vier gevallen bevat het aanvraagdossier voor de macrodoelmatigheidstoets de volgende informatie en documenten :

1° de informatie, vermeld in artikel II.152, tweede lid, 1°, a) tot en met m);

2° een dossier dat de Commissie Hoger Onderwijs in staat stelt de toetsing aan de criteria, vermeld in artikel II.153, § 3, eerste lid, uit te voeren.

De Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen bezorgt voor elke van de in het eerste lid bedoelde aanvragen het aanvraagdossier voor de macrodoelmatigheidstoets tevens aan de VLHORA. De VLHORA stelt voor iedere aanvraag een advies als vermeld in artikel II.152, tweede lid, 2°, op. Ze bezorgt het advies aan de Commissie Hoger Onderwijs uiterlijk :

1° op 31 januari voor de aanvragen die uiterlijk op 30 november bij de accreditatieorganisatie zijn ingediend;

2° op 15 juli voor de aanvragen die uiterlijk op 31 mei bij de accreditatieorganisatie zijn ingediend;

3° 30 dagen na de indiening van de aanvraag voor de aanvragen die uiterlijk op 15 februari 2019 bij de accreditatieorganisatie zijn ingediend.

De Commissie Hoger Onderwijs brengt over de in het eerste lid bedoelde aanvragen een oordeel uit over de macrodoelmatigheid overeenkomstig artikel 153, § 3, eerste, tweede en vierde lid. Indien het advies van de VLHORA niet tijdig wordt verstrekt, dan brengt de Commissie Hoger Onderwijs een oordeel over de macrodoelmatigheid uit op basis van de criteria, vermeld in artikel II.153, § 3, 1° tot en met 5°.

De Commissie Hoger Onderwijs brengt haar oordeel over de in het eerste lid bedoelde aanvragen uit uiterlijk :

1° op 28 februari voor de aanvragen die uiterlijk op 30 november bij de accreditatieorganisatie zijn ingediend;

2° op 1 september voor de aanvragen die uiterlijk op 31 mei bij de accreditatieorganisatie zijn ingediend;

3° binnen de 60 dagen na de indiening van de aanvraag voor de aanvragen die uiterlijk op 15 februari 2019 zijn ingediend.

Als het oordeel van de Commissie Hoger Onderwijs over de macrodoelmatigheid van een in het eerste lid bedoelde aanvraag negatief is of niet tijdig wordt verstrekt, kan de beroepsprocedure, vermeld in artikel II.153, § 4 en § 5, gevolgd worden.

Als het oordeel van de Commissie Hoger Onderwijs over de macrodoelmatigheid van een in het eerste lid bedoelde aanvraag of de beslissing van de Vlaamse Regering na het beroep, vermeld in het zesde lid, positief is, evenals het toetsingsbesluit van de accreditatieorganisatie, dan neemt de Vlaamse Regering het besluit houdende erkenning van deze nieuwe opleiding binnen een ordetermin van 30 dagen, die ingaat de dag na de dag van de ontvangst van het positief toetsingsbesluit en het onderliggende beoordelingsrapport van de accreditatieorganisatie ».

*Ten gronde*

B.4. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending, door artikel 36 van het decreet van 1 maart 2019, van de artikelen 10, 11 en 24, § 1 en § 4, van de Grondwet, in samenhang gelezen met het vertrouwensbeginsel, doordat het de Karel de Grote Hogeschool toelaat uit de lijst van de bestaande hbo5-opleidingen vier aanvragen in te dienen om die opleidingen vanaf het academiejaar 2019-2020 te organiseren, terwijl de verzoekende partij slechts bestaande hbo5-opleidingen vanaf het academiejaar 2019-2020 kan organiseren en dit nadat zij de onderwijsbevoegdheid van een CVO heeft overgenomen.

Het enige middel bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 4, van de Grondwet, dat de gelijkheid tussen de onderwijsinstellingen waarborgt. Het tweede onderdeel is afgeleid uit de schending van artikel 24, § 1, van de Grondwet, volgens hetwelk het onderwijs vrij is. In het derde onderdeel wordt de schending van het vertrouwensbeginsel, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangevoerd omdat de decreetgever niet zonder dwingende redenen van algemeen belang de rechtmatige verwachtingen van een onderwijsinstelling mag miskennen.

*Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet)*

B.5. 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 of het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden ».

Artikel 24, § 4, eerste zin, van de Grondwet herbevestigt, op het vlak van het onderwijs, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 24, § 4, tweede zin, van de Grondwet, legt, inzake onderwijs, de gemeenschapswetgever de verplichting op rekening te houden met de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.

B.6. De verzoekende partij voert aan dat een verschil in behandeling tussen onderscheiden onderwijsinstellingen, overeenkomstig artikel 24, § 4, van de Grondwet, enkel dan toegelaten is wanneer dat verschil is gegrond op « de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht ». Het verschil in behandeling zou evenwel niet pertinent, noch evenredig zijn, waardoor het bestreden artikel zou moeten worden vernietigd.

B.7.1. De overdracht van de onderwijsbevoegdheid voor de graduaatsopleidingen van de CVO's aan de hogescholen is geregeld in hoofdstuk 9 van titel 8 van de Codex Hoger Onderwijs, zoals toegevoegd door de artikelen 152 tot 158 van het decreet van 4 mei 2018. Het nieuwe artikel II.394 bepaalt in paragraaf 1 dat, met ingang van het academiejaar 2019-2020, de CVO's hun bevoegdheid voor het aanbieden van opleidingen van het hoger

beroepsonderwijs en het verlenen van de overeenstemmende studiebekrachtiging overdragen aan de hogescholen. Het nieuwe artikel II.394, § 2, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs bepaalt dat de hogeschool, na de overdracht van de onderwijsbevoegdheid, voor de overgedragen bevoegdheden in de rechten en verplichtingen treedt van het CVO dat zijn bevoegdheden heeft overgedragen aan de hogeschool.

Die overdracht was bedoeld om het hoger beroepsonderwijs verder uit te bouwen, rekening houdend met volgende principes: « een duidelijke positionering en erkenning, transparantie, een duidelijk regelgevend kader, stabiliteit, financiële haalbaarheid en rechtszekerheid. Dit trachten we te realiseren door de inbedding van deze opleidingen in de hogescholen. De onderwijsbevoegdheid en verantwoordelijkheid zal aan de hogescholen worden toevertrouwd in plaats van aan de samenwerkingsverbanden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1508/1, p. 4).

B.7.2. In afwijking van het voormelde decreet van 4 mei 2018 maakt het bestreden artikel 36 van het decreet van 1 maart 2019 het mogelijk voor de Karel de Grote Hogeschool, die geen hbo5-opleiding overneemt, om toch « maximaal vijf [in de loop van de parlementaire voorbereiding gereduceerd tot vier] aanvragen [in te dienen] om eveneens een aanbod van graduaatsopleidingen op te starten. Onder ' de lijst bestaande hbo5-opleidingen ' verstaat men de opleidingen die vandaag worden aangeboden in CVO. Alvorens deze opleidingen erkend kunnen worden door de Vlaamse Regering moeten zij een toets nieuwe opleiding doorlopen bij de accreditatieorganisatie en een macrodoelmatigheidstoets bij de Commissie Hoger Onderwijs. Voor deze aanvragen wordt, gezien de krappe timing, een kortere procedure voorzien » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1770/1, p. 14).

De minister van Onderwijs benadrukte dat « de procedure bij de NVAO en het toepasselijke beoordelingskader voor de omvormingsdossiers van hogescholen die hbo5-opleidingen van een CVO ontvangen enerzijds, en de dossiers toets nieuwe opleiding die de Karel de Grote Hogeschool zal indienen ter erkenning van deze nieuwe graduaatsopleidingen anderzijds, dezelfde zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1770/4, p. 5).

B.7.3. Die afwijking wordt als volgt door de gemachtigde van de Vlaamse Regering verantwoord :

« Als Vlaamse Regering hechten we veel belang aan de uitbouw van deze derde toegangspoort. De graduaatsopleidingen zijn de derde toegangspoort van het hoger onderwijs. Via samenwerkingsverbanden tussen CVO's en hogescholen zullen de huidige HBO5-opleidingen aan de CVO's op 1 september 2019 integreren in de betreffende hogescholen. Deze bestaande CVO-opleidingen worden omgevormd tot graduaatsopleidingen. Daartoe worden omvormingsdossiers ingediend bij de NVAO. De meeste hogescholen hebben een samenwerking met één of meerdere CVO's en zullen dus opleidingen ontvangen. De Vlaamse Regering oordeelde op 20 juli 2018 dat de Karel de Grote-hogeschool, die als enige hogeschool met een breed opleidingsaanbod, geen overeenkomst heeft met een CVO en dus geen opleidingen ontvangt, ook de mogelijkheid dient te hebben om van bij de start van de integratie een opleidingsaanbod uit te bouwen en aan te bieden. In deze zin betreft dit een overgangsbepaling. De Vlaamse Regering is tevens van oordeel dat de Karel de Grote-Hogeschool dit aanbod regionaal dient af te stemmen met de andere hogescholen die dezelfde vestigingsplaats hebben. Parallel met de omvormingsdossiers die hogescholen die opleidingen van een CVO ontvangen dienen in te dienen bij de NVAO, zal de Karel de Grote-Hogeschool voor dit aanbod dossiers Toetsen nieuwe opleidingen indienen bij de NVAO » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1770/1, p. 144).

B.8. De uitzonderingsregeling in het bestreden artikel 36 geldt enkel voor de Karel de Grote Hogeschool. Het betreft één hogeschool, die een breed onderwijsaanbod heeft maar die door omstandigheden geen of geen uitgebreid aanbod aan graduaatsopleidingen kan verzekeren bij gebrek aan een overeenkomst met een CVO betreffende de overdracht van de onderwijsbevoegdheid.

B.9. Het Hof dient na te gaan of het redelijk verantwoord is dat enkel aan de Karel de Grote Hogeschool de mogelijkheid wordt geboden om vanaf het academiejaar 2019-2020 graduaatsopleidingen aan te bieden, zonder verplichting om een bestaande hbo5-opleiding over te nemen en om te vormen.

De uitzonderingsregeling beoogt de toegankelijkheid tot het hoger beroepsonderwijs in Antwerpen te maximaliseren, waardoor jongeren die een beroepsopleiding volgen meer kans maken om de overstap naar het graduaat te maken.

Het beperken van de mogelijkheid om nieuwe graduaatsopleidingen aan te bieden tot één welbepaalde hogeschool, is niet pertinent om het door de decreetgever beoogde doel, het opleidingsaanbod in de betrokken regio verhogen, te bereiken.

Bovendien is de omstandigheid dat de Karel de Grote Hogeschool slechts vier aanvragen mocht indienen, niet van die aard dat de bestreden regeling in redelijkheid kan worden verantwoord. Andere hogescholen die slechts vier of minder hbo5-opleidingen aanbieden, blijven onderworpen aan de overnameverplichting. Ten slotte is enkel het aantal aanvragen beperkt, maar is de Karel de Grote Hogeschool vrij in haar keuze welke hbo5-opleidingen zij aanbiedt. Andere hogescholen zijn wel in hun keuze beperkt, namelijk tot de hbo5-opleidingen die zij overnemen van het CVO.

De toets nieuwe opleiding door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie en de macrodoelmatigheidstoets door de Commissie Hoger Onderwijs zijn evenmin afdoende om de bestreden regeling in redelijkheid te verantwoorden. De toets nieuwe opleiding door de NVAO geldt ook voor andere hogescholen die een hbo5-opleiding overnemen van een CVO en de macrodoelmatigheidstoets geldt ook voor andere hogescholen wanneer zij een nieuwe graduaatsopleiding willen organiseren. Daarnaast wordt in een verkorte procedure voorzien voor de macrodoelmatigheidstoets en wijkt ook de aanvraagprocedure op andere punten af van de standaardprocedure waaraan de andere hogescholen voor de aanvraag zijn onderworpen.

B.10. Het eerste onderdeel van het enige middel is gegrond.

B.11. De andere onderdelen, die niet tot een ruimere vernietiging zouden kunnen leiden, dienen niet te worden onderzocht.

*Wat betreft de handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepaling*

B.12. De Vlaamse Regering en de Karel de Grote Hogeschool vragen om de gevolgen van de bestreden bepaling, in geval van vernietiging, te handhaven. De bestreden bepaling vormt de decretale basis voor de graduaatsopleiding « Internet of Things » aan de Karel de Grote Hogeschool waardoor de rechtsbasis van die opleiding zou wegvallen. Bovendien hebben de studenten die zich voor het academiejaar 2019-2020 hebben ingeschreven in de graduaatsopleiding « Internet of Things » van de Karel de Grote Hogeschool de legitieme verwachting om hun opleiding af te ronden en hun diploma te behalen. Door de vernietiging van de bestreden bepaling zou hun rechtpositie worden ondergraven en zouden zij genoodzaakt zijn hun opleiding stop te zetten.

B.13. Om te vermijden dat rechtsonzekerheid wordt gecreëerd voor die studenten die in het academiejaar 2019-2020 de graduaatsopleiding « Internet of Things » hebben gestart, en de legitieme verwachting hadden hun opleiding die zij gestart waren, af te ronden en hun diploma te behalen, en rekening houdend met de belangen van onder meer het bij die opleiding betrokken personeel, dienen de gevolgen van het vernietigde artikel 36 te worden gehandhaafd, zoals aangegeven in het dictum.

Om die redenen,  
het Hof

- vernietigt artikel 36 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 maart 2019 « tot wijziging van de regelgeving betreffende het toezicht op en bepaalde organisatorische aspecten van het hoger onderwijs », in zoverre het een artikel II.395, § 2, invoegt in de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013;

- handhaaft de gevolgen van die bepaling voor het academiejaar 2019-2020 en het academiejaar 2020-2021.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 november 2020.

De griffier,  
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,  
A. Alen

## COUR CONSTITUTIONNELLE

[2020/205090]

### Extrait de l'arrêt n° 152/2020 du 19 novembre 2020

Numéro du rôle : 7253

*En cause* : le recours en annulation de l'article 36 du décret de la Communauté flamande du 1<sup>er</sup> mars 2019 « modifiant la réglementation relative au contrôle et à certains aspects organisationnels de l'enseignement supérieur » (insertion d'un article II.395 dans le Code flamand de l'enseignement supérieur), introduit par l'« Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 septembre 2019 et parvenue au greffe le 24 septembre 2019, la haute école « Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen », assistée et représentée par Me F. Judo et Me T. Souverijns, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 36 du décret de la Communauté flamande du 1<sup>er</sup> mars 2019 « modifiant la réglementation relative au contrôle et à certains aspects organisationnels de l'enseignement supérieur », publié au *Moniteur belge* du 28 mars 2019 (insertion d'un article II.395 dans le Code flamand de l'enseignement supérieur).

(...)

II. *En droit*

(...)

*Quant au désistement d'une partie intervenante*

B.1. Par une lettre recommandée à la poste du 8 octobre 2020, l'ASBL « Thomas More Mechelen-Antwerpen », partie intervenante, a fait savoir à la Cour qu'elle souhaitait se désister de son intervention dans la présente affaire.

Dès lors que rien ne s'y oppose en l'espèce, la Cour décrète le désistement.

*En ce qui concerne la disposition attaquée*

B.2. La partie requérante demande l'annulation de l'article 36 du décret de la Communauté flamande du 1<sup>er</sup> mars 2019 « modifiant la réglementation relative au contrôle et à certains aspects organisationnels de l'enseignement supérieur » (ci-après : le décret du 1<sup>er</sup> mars 2019), en ce qu'il insère un article II.395, § 2, dans le Code flamand de l'enseignement supérieur. L'article attaqué permet, avec effet rétroactif à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, à l'ASBL « Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen » (ci-après : la « Karel de Grote Hogeschool ») de lancer une offre de formations de graduat à partir de l'année académique 2019-2020.

B.3.1. À la suite de la recommandation du Parlement flamand du 8 juillet 2010, la responsabilité finale en ce qui concerne les formations professionnelles supérieures (ci-après : « hbo5 ») qui étaient proposées par les centres d'éducation pour adultes incombait exclusivement aux hautes écoles. Cet objectif a été réalisé progressivement, d'abord par la conclusion de partenariats entre des centres d'éducation pour adultes et des hautes écoles (décret du 12 juillet 2013 « relatif au renforcement de l'enseignement supérieur professionnel HBO 5 en Flandre ») et, à partir de l'année académique 2019-2020, par l'intégration structurelle des formations hbo5 au sein des hautes écoles, comme formations de graduat.

Le décret du 4 mai 2018 « relatif au développement des formations de graduat au sein des instituts supérieurs et au renforcement des formations des enseignants au sein des instituts supérieurs et des universités » (ci-après : le décret du 4 mai 2018) a réalisé cette intégration structurelle. Dans le cadre du transfert des formations hbo5, la haute école et le centre d'éducation pour adultes doivent conclure un accord portant au moins sur le transfert, la mise à disposition et l'utilisation de l'infrastructure et des biens immobiliers, ainsi que sur des matières financières. Les hautes écoles qui souhaitent proposer des formations hbo5 doivent conclure des déclarations d'intention et des conventions d'intégration avec un ou plusieurs centres d'éducation pour adultes; elles doivent également reprendre toutes les formations du



centre d'éducation pour adultes concerné. Le transfert signifie non seulement la reprise de la compétence d'enseignement du centre d'éducation pour adultes en question, mais aussi de ses finances et de son personnel. L'obligation de reprendre la compétence d'enseignement d'un centre d'éducation pour adultes, si une haute école souhaite proposer une formation hbo5, vaut pour chaque haute école.

Le décret du 4 mai 2018 repose sur une philosophie claire. Afin d'assurer une transition fluide des centres d'éducation pour adultes vers les hautes écoles, il a été décidé que, dans la première année (année académique 2019-2020), ces formations qui sont organisées par les hautes écoles ne pouvaient être que des formations de graduat reprises des centres d'éducation pour adultes. À partir de l'année académique 2020-2021, d'autres formations, non reprises, peuvent également être proposées.

B.3.2. Lors de la mise en œuvre de la réglementation relative à la reprise des formations hbo5 par les hautes écoles, plusieurs difficultés sont apparues, qui ont poussé le législateur décretaal à adopter le décret du 1<sup>er</sup> mars 2019, dont l'article 36 attaqué fait partie.

L'article 36, attaqué, du décret du 1<sup>er</sup> mars 2019 permet à la « Karel de Grote Hogeschool » de lancer également une offre de formations de graduat à partir de l'année académique 2019-2020, sans devoir reprendre une formation hbo5 existante. Elle peut introduire au total un maximum de quatre demandes de formations figurant sur la liste des formations hbo5 existantes, en vue d'une « évaluation nouvelle formation », auprès de l'organisme d'accréditation pour une formation de graduat, à savoir la « Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie » (ci-après : la NVAO).

Le législateur décretaal revient ainsi sur son point de vue selon lequel des formations hbo5 qui ne sont pas actualisées ou converties ne peuvent être proposées par les hautes écoles comme formations de graduat qu'à partir de l'année académique 2020-2021. Ce régime dérogatoire permet à la « Karel de Grote Hogeschool » de proposer, déjà à partir de l'année académique 2019-2020, des formations de graduat, alors que les autres hautes écoles qui souhaitent proposer des formations de graduat ont dû reprendre les formations hbo5 existantes d'un centre d'éducation pour adultes, en concluant des déclarations d'intention et des conventions d'intégration avec un ou plusieurs centres d'éducation pour adultes.

Le décret attaqué a été promulgué le 1<sup>er</sup> mars 2019 et publié au *Moniteur belge* le 28 mars 2019. L'article 36 est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2019, de sorte que la « Karel de Grote Hogeschool » pouvait encore introduire une demande pour une formation de graduat pour l'année académique 2019-2020, ce qu'elle a fait.

B.3.3. L'article 36 du décret du 1<sup>er</sup> mars 2019, qui insère un article II.395, § 2, dans le Code flamand de l'enseignement supérieur, dispose :

« § 2. La Karel de Grote-Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen peut présenter à l'organisation d'accréditation au total maximum 4 demandes à partir de la liste des formations hbo5 existantes, et ce, aux dates mentionnées au paragraphe 1<sup>er</sup>, pour une évaluation nouvelle formation pour une formation de graduat sans avoir l'obligation de convertir une formation hbo5 existante, mais avec l'obligation de présenter une demande de contrôle de la macro-efficacité à la Commissie Hoger Onderwijs.

Dans ces quatre cas, le dossier de demande contient pour le contrôle de la macro-efficacité les informations et documents suivants :

1° les informations visées à l'article II.152, alinéa 2, 1°, a) à m);

2° un dossier qui permet à la Commissie Hoger Onderwijs d'effectuer l'évaluation au regard des critères visés à l'article II.153, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>.

Pour chacune des demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Karel de Grote-Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen soumet également au VLHORA le dossier de demande de contrôle de la macro-efficacité. Le VLHORA établit pour chaque demande un avis tel que visé à l'article II.152, alinéa 2, 2°. Il transmet l'avis à la Commissie Hoger Onderwijs au plus tard :

1° le 31 janvier pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 30 novembre;

2° le 15 juillet pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 31 mai;

3° 30 jours après le dépôt de la demande pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 15 février 2019.

La Commissie Hoger Onderwijs émet son avis sur les demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> quant à la macro-efficacité conformément à l'article 153, § 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 4. Si l'avis du VLHORA n'est pas rendu dans les délais, la Commissie Hoger Onderwijs émet un avis sur la macro-efficacité sur la base des critères énoncés à l'article II.153, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° à 5°.

La Commissie Hoger Onderwijs émet son avis sur les demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> au plus tard :

1° le 28 février pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 30 novembre;

2° le 1<sup>er</sup> septembre pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 31 mai;

3° dans les 60 jours après le dépôt de la demande pour les demandes présentées au plus tard le 15 février 2019.

Si l'avis de la Commissie Hoger Onderwijs sur la macro-efficacité d'une demande visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> est négatif ou n'est pas rendu dans les délais, la procédure de recours visée à l'article II.153, § 4 et 5 peut être engagée.

Si l'avis de la Commissie Hoger Onderwijs sur la macro-efficacité d'une demande visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou la décision du Gouvernement flamand après le recours visé à l'alinéa 6 ainsi que la décision d'évaluation de l'organisation d'accréditation sont positifs, le Gouvernement flamand adopte un arrêté portant reconnaissance de cette nouvelle formation dans un délai d'ordre de 30 jours prenant cours le lendemain du jour de réception de la décision d'évaluation positive et du rapport d'évaluation sous-jacent de l'organisation d'accréditation ».

*Quant au fond*

B.4. La partie requérante prend un moyen unique de la violation, par l'article 36 du décret du 1<sup>er</sup> mars 2019, des articles 10, 11 et 24, § 1<sup>er</sup> et 4, de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de confiance, en ce qu'il permet à la « Karel de Grote Hogeschool » d'introduire quatre demandes à partir de la liste des formations hbo5 existantes, en vue d'organiser ces formations à partir de l'année académique 2019-2020, alors que la partie requérante ne peut organiser que des formations hbo5 existantes à partir de l'année académique 2019-2020, et ce, après avoir repris la compétence d'enseignement d'un centre d'éducation pour adultes.

Le moyen unique est subdivisé en trois branches. La première branche est prise de la violation de l'article 24, § 4, de la Constitution, qui garantit l'égalité entre les établissements d'enseignement. La deuxième branche est prise de la violation de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qui dispose que l'enseignement est libre. Dans la troisième branche, la partie requérante dénonce la violation du principe de confiance, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le législateur décretaal ne peut méconnaître les attentes légitimes d'un établissement d'enseignement sans que des motifs impérieux d'intérêt général le justifient.

*En ce qui concerne la violation du principe d'égalité (article 24, § 4, de la Constitution)*

B.5. L'article 24, § 4, de la Constitution dispose :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié ».

L'article 24, § 4, première phrase, de la Constitution réaffirme, en matière d'enseignement, le principe d'égalité et de non-discrimination. En matière d'enseignement, l'article 24, § 4, seconde phrase, de la Constitution impose au législateur communautaire de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur qui justifient un traitement approprié.

B.6. La partie requérante fait valoir qu'une différence de traitement entre plusieurs établissements d'enseignement n'est dès lors autorisée, conformément à l'article 24, § 4, de la Constitution, que si cette différence est fondée sur « les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur ». Or, la différence de traitement ne serait ni pertinente, ni proportionnée, de sorte que l'article attaqué devrait être annulé.

B.7.1. Le transfert aux hautes écoles de la compétence d'enseignement des centres d'éducation pour adultes relative aux formations de graduat est réglé par le chapitre 9 du titre 8 du Code flamand de l'enseignement supérieur, tel qu'il a été ajouté par les articles 152 à 158 du décret du 4 mai 2018. L'article II.394, nouveau, dispose, en son paragraphe 1<sup>er</sup>, qu'à partir de l'année académique 2019-2020, les centres d'éducation pour adultes transféreront aux hautes écoles leur compétence qui consiste à proposer des formations de l'enseignement professionnel supérieur et à attribuer la validation d'études correspondante. Le nouvel article II.394, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code flamand de l'enseignement supérieur dispose qu'après le transfert de cette compétence, la haute école sera subrogée, en ce qui concerne les compétences transférées, dans les droits et obligations du centre d'éducation pour adultes qui lui a transféré ses compétences.

Le but de ce transfert était de développer davantage l'enseignement professionnel supérieur, compte tenu des principes suivants : « un positionnement et une reconnaissance clairs, de la transparence, un cadre réglementaire clair, la stabilité, la viabilité financière et la sécurité juridique. Nous tentons de réaliser tout cela en intégrant ces formations dans les instituts supérieurs. La compétence d'enseignement et la responsabilité des partenariats seront désormais confiées aux instituts supérieurs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1508/1, p. 4).

B.7.2. Par dérogation au décret précité du 4 mai 2018, l'article 36, attaqué, du décret du 1<sup>er</sup> mars 2019 permet à la « Karel de Grote Hogeschool », qui ne reprend pas de formation hbo5, de tout de même « présenter un maximum de cinq [réduit à quatre au cours des travaux préparatoires] demandes pour lancer également une offre de formations de graduat. Par ' liste des formations hbo5 existantes ', on entend les formations proposées aujourd'hui dans les centres d'éducation pour adultes. Avant que ces formations puissent être reconnues par le Gouvernement flamand, elles doivent faire l'objet d'une ' évaluation nouvelle formation ', par l'organisme d'accréditation, et d'un contrôle de la macro-efficacité, par la Commission de l'enseignement supérieur. L'échéance étant serrée, une procédure abrégée est prévue pour ces demandes » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1770/1, p. 14).

Le ministre de l'Enseignement a souligné que « la procédure auprès de la NVAO et le cadre d'évaluation applicable pour les dossiers de conversion des instituts supérieurs qui reçoivent des formations d'un centre d'éducation pour adultes, d'une part, et les dossiers d'évaluation nouvelle formation que la ' Karel de Grote Hogeschool ' présentera en vue de faire reconnaître ces nouvelles formations de graduat, d'autre part, sont identiques » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1770/4, p. 5).

B.7.3. Le délégué du Gouvernement flamand justifie cette dérogation comme suit :

« Le Gouvernement flamand attache un grand intérêt au développement de cette troisième porte d'entrée. Les formations de graduat sont la troisième porte d'entrée de l'enseignement supérieur. Par le biais de partenariats entre les centres d'éducation pour adultes et les hautes écoles, les formations hbo5 actuellement proposées par les centres d'éducation pour adultes seront intégrées, au 1<sup>er</sup> septembre 2019, au sein des hautes écoles concernées. Ces formations de centres d'éducation pour adultes existantes seront converties en formations de graduat. À cette fin, des dossiers de conversion seront présentés à la NVAO. La plupart des hautes écoles ont conclu un partenariat avec un ou plusieurs centres d'éducation pour adultes et recevront donc des formations. Le 20 juillet 2018, le Gouvernement flamand a jugé que la ' Karel de Grote Hogeschool ', en tant qu'unique haute école ayant une large offre de formations à ne pas avoir conclu de convention avec un centre d'éducation pour adultes et donc à ne pas recevoir de formations, doit aussi pouvoir développer et proposer une offre de formations dès le début de l'intégration. En ce sens, il s'agit d'une disposition transitoire. De même, le Gouvernement flamand estime que la ' Karel de Grote Hogeschool ' doit adapter cette offre au niveau régional avec les autres hautes écoles implantées au même endroit. Parallèlement aux dossiers de conversion que les hautes écoles qui reçoivent des formations d'un centre d'éducation pour adultes doivent présenter à la NVAO, la ' Karel de Grote Hogeschool ' présentera, pour cette offre, des dossiers d'évaluation nouvelle formation auprès de la NVAO » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1770/1, p. 144).

B.8. Le régime d'exception prévu à l'article 36 attaqué est uniquement applicable à la « Karel de Grote Hogeschool ». Il s'agit d'une haute école en particulier, qui propose une large offre de formations, mais qui, en raison de certaines circonstances, ne peut proposer une offre étendue de formations de graduat, voire ne peut pas en proposer du tout, faute d'avoir conclu une convention avec un centre d'éducation pour adultes en ce qui concerne le transfert de la compétence d'enseignement.

B.9. La Cour doit examiner s'il est raisonnablement justifié que seule la « Karel de Grote Hogeschool » soit autorisée à proposer des formations de graduat à partir de l'année académique 2019-2020 sans être tenue de reprendre et de convertir une formation hbo5 existante.

Le régime d'exception entend maximaliser l'accessibilité de l'enseignement supérieur professionnel à Anvers, de sorte que les jeunes qui suivent une formation professionnelle ont plus de chances de passer au graduat.

La limitation de la possibilité de proposer de nouvelles formations de graduat à une seule haute école n'est pas pertinente pour atteindre le but poursuivi par le législateur décréteur, qui consiste à augmenter l'offre de formations dans la région concernée.

En outre, la circonstance que la « Karel de Grote Hogeschool » n'a pu présenter que quatre demandes n'est pas de nature à justifier raisonnablement la réglementation attaquée. Les autres hautes écoles qui ne proposent que quatre formations hbo5 voire moins restent soumises à l'obligation de reprise. Enfin, la limitation ne porte que sur le nombre de demandes, la « Karel de Grote Hogeschool » étant libre de choisir les formations hbo5 qu'elle propose. Les autres hautes écoles, en revanche, ont un choix qui se limite aux formations hbo5 qu'elles reprennent d'un centre d'éducation pour adultes.

L'« évaluation nouvelle formation » par la NVAO et le contrôle de la « macro-efficacité » par la Commission de l'enseignement supérieur ne sont pas davantage suffisants pour justifier raisonnablement la réglementation attaquée. L'« évaluation nouvelle formation » par la NVAO s'applique également aux autres hautes écoles qui reprennent une formation hbo5 d'un centre d'éducation pour adultes et le contrôle de la « macro-efficacité » est également applicable aux autres hautes écoles, si elles souhaitent organiser une nouvelle formation de graduat. Par ailleurs, une procédure abrégée est prévue pour le contrôle de la « macro-efficacité » et la procédure de demande déroge également sur d'autres points à la procédure standard à laquelle les hautes écoles sont soumises.

B.10. Le moyen unique, en sa première branche, est fondé.

B.11. Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches, qui ne sauraient donner lieu à une annulation plus étendue.

*En ce qui concerne le maintien des effets de la disposition attaquée*

B.12. Le Gouvernement flamand et la « Karel de Grote Hogeschool » demandent que les effets de la disposition attaquée soient maintenus, en cas d'annulation. La disposition attaquée constitue la base décréteurale de la formation de graduat « Internet of Things » à la « Karel de Grote Hogeschool », de sorte que le fondement juridique de cette formation disparaîtrait. En outre, les étudiants qui se sont inscrits à la formation de graduat « Internet of Things » donnée à la « Karel de Grote Hogeschool » pour l'année académique 2019-2020 s'attendent légitimement à terminer leur formation et à obtenir leur diplôme. L'annulation de la disposition attaquée compromettrait leur statut juridique et les contraindrait à mettre un terme à leur formation.

B.13. Pour éviter que naisse une insécurité juridique à l'égard des étudiants qui ont entamé, pour l'année académique 2019-2020, la formation de graduat « Internet of Things » et qui s'attendaient légitimement à terminer la formation qu'ils avaient entamée et à obtenir leur diplôme, et compte tenu, entre autres, des intérêts du personnel concerné par cette formation, les effets de l'article 36 annulé doivent être maintenus, comme indiqué au dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 36 du décret de la Communauté flamande du 1<sup>er</sup> mars 2019 « modifiant la réglementation relative au contrôle et à certains aspects organisationnels de l'enseignement supérieur », en ce qu'il insère un article II.395, § 2, dans le Code flamand de l'enseignement supérieur du 11 octobre 2013;

- maintient les effets de cette disposition pour l'année académique 2019-2020 et pour l'année académique 2020-2021.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 novembre 2020.

Le greffier,  
P.-Y. Dutilleux

Le président,  
A. Alen

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2020/205090]

### Auszug aus dem Entscheid Nr. 152/2020 vom 19. November 2020

Geschäftsverzeichnisnummer 7253

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 36 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 1. März 2019 « zur Abänderung der Vorschriften über die Beaufsichtigung und bestimmte organisatorische Aspekte des Hochschulwesens » (Einfügung eines Artikels II.395 in den Flämischen Kodex des Hochschulwesens), erhoben von der « Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen ».

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und F. Daoût, den Richtern J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache und T. Detienne, und dem emeritierten Präsidenten A. Alen gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Präsidenten A. Alen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 20. September 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 24. September 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die « Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen », unterstützt und vertreten durch RA F. Judo und T. Souverijns, in Brüssel zugelassen, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 36 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 1. März 2019 « zur Abänderung der Vorschriften über die Beaufsichtigung und bestimmte organisatorische Aspekte des Hochschulwesens », veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. März 2019 (Einfügung eines Artikels II.395 in den Flämischen Kodex des Hochschulwesens).

(...)

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

*In Bezug auf die Verfahrensrücknahme einer intervenierenden Partei*

B.1. Mit am 8. Oktober 2020 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief hat die VoG « Thomas More Mechelen-Antwerpen », intervenierende Partei, den Gerichtshof darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie auf ihre Intervention in vorliegender Rechtssache verzichten möchte.

Da im vorliegenden Fall nichts dagegen spricht, bewilligt der Gerichtshof die Verfahrensrücknahme.

*In Bezug auf die angefochtene Bestimmung*

B.2. Die klagende Partei beantragt die Nichtigerklärung von Artikel 36 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 1. März 2019 « zur Abänderung der Vorschriften über die Beaufsichtigung und bestimmte organisatorische Aspekte des Hochschulwesens » (nachstehend: Dekret vom 1. März 2019), insofern er einen Artikel II.395 § 2 in den Flämischen Kodex des Hochschulwesens einfügt. Der angefochtene Artikel gewährt der VoG « Karel de Grote Hogeschool, Katholieke Hogeschool Antwerpen » (nachstehend: « Karel de Grote Hogeschool ») rückwirkend ab dem 1. Januar 2019 die Möglichkeit, ab dem Studienjahr 2019-2020 ein Angebot an Graduatenausbildungsgängen zu starten.

B.3.1. Infolge der Empfehlung des Flämischen Parlaments vom 8. Juli 2010 sollte die Endverantwortung für die höhere Berufsausbildung (nachstehend: HBO5-Ausbildungsgänge), die von den Zentren für Erwachsenenbildung (nachstehend: ZEB) angeboten wurde, ausschließlich bei den Hochschulen liegen. Dieses Ziel wurde schrittweise verwirklicht, indem zunächst Kooperationsbeziehungen zwischen den ZEB und den Hochschulen eingegangen (Dekret vom 12. Juli 2013 « über die Stärkung der höheren Berufsausbildung in Flandern ») und bis zum Studienjahr 2019-2020 die HBO5-Ausbildungsgänge als Graduatenausbildungsgänge auf strukturelle Weise in die Hochschulen integriert wurden.

Das Dekret vom 4. Mai 2018 « über den Ausbau der Graduatenausbildung an den Hochschulen und die Stärkung der Lehrerausbildung an den Hochschulen und Universitäten » (nachstehend: Dekret vom 4. Mai 2018) hat diese strukturelle Einbettung durch Dekret verwirklicht. Anlässlich der Übertragung der HBO5-Ausbildungsgänge müssen die Hochschule und das ZEB einen Vertrag schließen, der zumindest Absprachen zu der Übertragung, der Zurverfügungstellung und der Verwendung von Infrastruktur und Immobilien sowie zu finanziellen Angelegenheiten enthalten muss. Hochschulen, die HBO5-Ausbildungsgänge anbieten möchten, müssen Absichtserklärungen und Integrationsverträge mit einem oder mehreren ZEB schließen; sie müssen auch alle Ausbildungsgänge von dem betreffenden ZEB übernehmen. Die Übertragung beinhaltet nicht nur eine Übernahme der Unterrichtsbefugnis vom betreffenden ZEB, sondern auch die Übernahme seiner Finanzen und seines Personals. Die Verpflichtung zur Übernahme der Unterrichtsbefugnis von einem ZEB gilt für jede Hochschule, wenn diese einen HBO5-Ausbildungsgang anbieten möchte.

Das Dekret vom 4. Mai 2018 beruht auf einem klaren Konzept. Um einen reibungslosen Übergang von ZEB zu Hochschule zu gewährleisten, wurde entschieden, dass die Ausbildungsgänge, die von den Hochschulen organisiert werden (Studienjahr 2019-2020), im ersten Jahr nur die von den ZEB übernommenen Graduatenausbildungsgänge sein können. Ab dem Studienjahr 2020-2021 dürfen auch andere, nicht übernommene Ausbildungsgänge angeboten werden.

B.3.2. Während der Implementierung der Regelung zur Übernahme der HBO5-Ausbildungsgänge durch die Hochschulen haben sich einige Schwierigkeiten ergeben, die den Dekretgeber dazu veranlasst haben, die Strategie mittels des Dekrets vom 1. März 2019 anzupassen, dessen Bestandteil der angefochtene Artikel 36 ist.

Der angefochtene Artikel 36 des Dekrets vom 1. März 2019 schafft für die « Karel de Grote Hogeschool » die Möglichkeit, ab dem Studienjahr 2019-2020 ebenso ein Angebot an Graduatenausbildungsgängen zu starten, ohne zur Übernahme eines bestehenden HBO5-Ausbildungsgangs verpflichtet zu sein. Sie kann anhand der Liste der bestehenden HBO5-Ausbildungsgänge insgesamt höchstens vier Anträge auf « Prüfung neuer Ausbildungsgänge » bei der Akkreditierungsstelle für die Graduatenausbildung, das heißt der niederländisch-flämischen Akkreditierungsstelle (nachstehend: NFAS), einreichen.

Der Dekretgeber revidiert dadurch seinen Standpunkt, dass bestehende HBO5-Ausbildungsgänge, die nicht aktualisiert oder umgewandelt werden, von den Hochschulen erst ab dem Studienjahr 2020-2021 als Graduatenausbildungsgang angeboten werden können. Diese abweichende Regelung beinhaltet für die « Karel de Grote Hogeschool » die Möglichkeit, bereits ab dem Studienjahr 2019-2020 Graduatenausbildungsgänge anzubieten, während die anderen Hochschulen, die Graduatenausbildungsgänge anbieten möchten, die bestehenden HBO5-Ausbildungsgänge von einem ZEB durch Abschluss von Absichtserklärungen und Integrationsverträgen mit einem oder mehreren ZEB übernehmen mussten.

Das angefochtene Dekret wurde am 1. März 2019 ausgefertigt und am 28. März 2019 im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht. Artikel 36 ist rückwirkend zum 1. Januar 2019 in Kraft getreten, wodurch der « Karel de Grote Hogeschool » die Möglichkeit gegeben wurde, noch vor dem Studienjahr 2019-2020 einen Antrag in Bezug auf einen Graduatenausbildungsgang einzureichen, was sie auch gemacht hat.

B.3.3. Artikel 36 des Dekrets vom 1. März 2019, der einen Artikel II.395 § 2 in den Kodex des Hochschulwesens einfügt, legt fest:

« § 2. La Karel de Grote-Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen peut présenter à l'organisation d'accréditation au total maximum 4 demandes à partir de la liste des formations hbo5 existantes, et ce, aux dates mentionnées au paragraphe 1<sup>er</sup>, pour une évaluation nouvelle formation pour une formation de graduat sans avoir l'obligation de convertir une formation hbo5 existante, mais avec l'obligation de présenter une demande de contrôle de la macro-efficacité à la Commissie Hoger Onderwijs.

Dans ces quatre cas, le dossier de demande contient pour le contrôle de la macro-efficacité les informations et documents suivants :

1° les informations visées à l'article II.152, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, a) à m);

2° un dossier qui permet à la Commissie Hoger Onderwijs d'effectuer l'évaluation au regard des critères visés à l'article II.153, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>.

Pour chacune des demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la Karel de Grote-Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen soumet également au VLHORA le dossier de demande de contrôle de la macro-efficacité. Le VLHORA établit pour chaque demande un avis tel que visé à l'article II.152, alinéa 2, 2<sup>o</sup>. Il transmet l'avis à la Commissie Hoger Onderwijs au plus tard :

1° le 31 janvier pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 30 novembre;

2° le 15 juillet pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 31 mai;

3° 30 jours après le dépôt de la demande pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 15 février 2019.



La Commissie Hoger Onderwijs émet son avis sur les demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> quant à la macro-efficacité conformément à l'article 153, § 3, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 4. Si l'avis du VLHORA n'est pas rendu dans les délais, la Commissie Hoger Onderwijs émet un avis sur la macro-efficacité sur la base des critères énoncés à l'article II.153, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup>.

La Commissie Hoger Onderwijs émet son avis sur les demandes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> au plus tard :

1<sup>o</sup> le 28 février pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 30 novembre;

2<sup>o</sup> le 1<sup>er</sup> septembre pour les demandes présentées à l'organisation d'accréditation au plus tard le 31 mai;

3<sup>o</sup> dans les 60 jours après le dépôt de la demande pour les demandes présentées au plus tard le 15 février 2019.

Si l'avis de la Commissie Hoger Onderwijs sur la macro-efficacité d'une demande visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> est négatif ou n'est pas rendu dans les délais, la procédure de recours visée à l'article II.153, § 4 et 5 peut être engagée.

Si l'avis de la Commissie Hoger Onderwijs sur la macro-efficacité d'une demande visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou la décision du Gouvernement flamand après le recours visé à l'alinéa 6 ainsi que la décision d'évaluation de l'organisation d'accréditation sont positifs, le Gouvernement flamand adopte un arrêté portant reconnaissance de cette nouvelle formation dans un délai d'ordre de 30 jours prenant cours le lendemain du jour de réception de la décision d'évaluation positive et du rapport d'évaluation sous-jacent de l'organisation d'accréditation ».

#### *Zur Hauptsache*

B.4. Die klagende Partei leitet einen Klagegrund ab aus einem Verstoß durch Artikel 36 des Dekrets vom 1. März 2019 gegen die Artikel 10, 11 und 24 § 1 und § 4 der Verfassung, in Verbindung mit dem Grundsatz des berechtigten Vertrauens, weil er der « Karel de Grote Hogeschool » erlaube, anhand der Liste der bestehenden HBO5-Ausbildungsgänge vier Anträge einzureichen, um diese Ausbildungsgänge ab dem Studienjahr 2019-2020 zu organisieren, während die klagende Partei nur dann bestehende HBO5-Ausbildungsgänge ab dem Studienjahr 2019-2020 organisieren könne, nachdem sie die Unterrichtsbefugnis von einem ZEB übernommen habe.

Der einzige Klagegrund setzt sich aus drei Teilen zusammen. Der erste Teil ist abgeleitet aus dem Verstoß gegen Artikel 24 § 4 der Verfassung, der die Gleichheit zwischen den Unterrichtsanstalten garantiert. Der zweite Teil ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 24 § 1 der Verfassung, nach dem das Unterrichtswesen frei ist. Im dritten Teil wird ein Verstoß gegen den Grundsatz des berechtigten Vertrauens, in Verbindung mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, geltend gemacht, weil der Dekretgeber die rechtmäßigen Erwartungen einer Unterrichtsanstalt nicht ohne Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeinwohls außer Acht lassen dürfe.

*In Bezug auf die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Artikel 24 § 4 der Verfassung)*

B.5. Artikel 24 § 4 der Verfassung bestimmt :

« Alle Schüler oder Studenten, Eltern, Personalmitglieder und Unterrichtsanstalten sind vor dem Gesetz oder dem Dekret gleich. Das Gesetz und das Dekret berücksichtigen die objektiven Unterschiede, insbesondere die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale, die eine angepasste Behandlung rechtfertigen ».

Artikel 24 § 4 erster Satz der Verfassung stellt eine erneute Bestätigung - im Bereich des Unterrichtswesens - des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung dar. Artikel 24 § 4 zweiter Satz der Verfassung verpflichtet den Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich des Unterrichtswesens, die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale zu berücksichtigen, die eine angepasste Behandlung rechtfertigen.

B.6. Die klagende Partei führt an, dass die unterschiedliche Behandlung verschiedener Unterrichtsanstalten nach Artikel 24 § 4 der Verfassung nur dann erlaubt sei, wenn dieser Unterschied « die jedem Organisationsträger eigenen Merkmale » zur Grundlage habe. Die unterschiedliche Behandlung sei jedoch weder sachdienlich noch verhältnismäßig, weshalb der angefochtene Artikel für nichtig zu erklären sei.

B.7.1. Die Übertragung der Unterrichtsbefugnis der ZEB für die Graduatenausbildungsgänge auf die Hochschulen ist in Kapitel 9 von Titel 8 des Kodex des Hochschulwesens in der Fassung der Einfügung durch die Artikel 152 bis 158 des Dekrets vom 4. Mai 2018 geregelt. Der neue Artikel II.394 bestimmt in seinem Paragraphen 1, dass die ZEB ihre Befugnis für das Anbieten von Ausbildungsgängen im Rahmen der höheren Berufsausbildung und das Ausstellen des entsprechenden Ausbildungszeugnisses ab dem Studienjahr 2019-2020 auf die Hochschulen übertragen. Der neue Artikel II.394 § 2 Absatz 1 des Kodex des Hochschulwesens bestimmt, dass die Hochschule nach der Übertragung der Unterrichtsbefugnis hinsichtlich der übertragenen Befugnisse in die Rechte und Pflichten des ZEB eintritt, das seine Befugnisse auf die Hochschule übertragen hat.

Durch diese Übertragung sollte die höhere Berufsausbildung unter Berücksichtigung folgender Prinzipien weiter ausgebaut werden: « klare Positionierung und Anerkennung, Transparenz, eindeutiger regulatorischer Rahmen, Stabilität, finanzielle Durchführbarkeit und Rechtssicherheit. Dies möchten wir durch Einbettung dieser Ausbildungsgänge in die Hochschullandschaft verwirklichen. Die Unterrichtsbefugnis und Verantwortung wird den Hochschulen anstelle der Zusammenarbeitsverbände zugewiesen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2017-2018, Nr. 1508/1, S. 4).

B.7.2. Abweichend vom vorerwähnten Dekret vom 4. Mai 2018 ermöglicht der angefochtene Artikel 36 des Dekrets vom 1. März 2019 es der « Karel de Grote Hogeschool », die keine HBO5-Ausbildungsgänge übernimmt, dennoch « höchstens fünf [im Laufe der Vorarbeiten reduziert auf vier] Anträge [einzureichen], um ebenso ein Angebot an Graduatenausbildungsgängen zu starten. Unter dem Begriff ' Liste der bestehenden HBO5-Ausbildungsgänge ' werden die Ausbildungsgänge verstanden, die zurzeit von den ZEB angeboten werden. Bevor diese Ausbildungsgänge von der Flämischen Regierung anerkannt werden können, müssen sie einer Prüfung für neue Ausbildungsgänge bei der Akkreditierungsstelle und einer Makro-Zweckmäßigkeitprüfung bei der Kommission für das Hochschulwesen unterzogen werden. Für diese Anträge ist angesichts des Zeitdrucks ein kürzeres Verfahren vorgesehen » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2018-2019, Nr. 1770/1, S. 14).

Der Minister des Unterrichtswesens betonte, dass « das Verfahren bei der NFAS und der anzuwendende Beurteilungsrahmen für einerseits die Umwandlungsakten der Hochschulen, die HBO5-Ausbildungsgänge von einem ZEB übernehmen, und andererseits die Akten hinsichtlich der Prüfung neuer Ausbildungsgänge, die die ' Karel de Grote Hogeschool ' zwecks Anerkennung dieser neuen Graduatenausbildungsgänge einreichen wird, dasselbe beziehungsweise derselbe ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2018-2019, Nr. 1770/4, S. 5).

B.7.3. Diese Abweichung wird vom Vertreter der Flämischen Regierung wie folgt begründet:

« Le Gouvernement flamand attache un grand intérêt au développement de cette troisième porte d'entrée. Les formations de graduat sont la troisième porte d'entrée de l'enseignement supérieur. Par le biais de partenariats entre les centres d'éducation pour adultes et les hautes écoles, les formations hbo5 actuellement proposées par les centres d'éducation pour adultes seront intégrées, au 1<sup>er</sup> septembre 2019, au sein des hautes écoles concernées. Ces formations de centres d'éducation pour adultes existantes seront converties en formations de graduat. À cette fin, des dossiers de conversion seront présentés à la NVAO. La plupart des hautes écoles ont conclu un partenariat avec un ou plusieurs centres d'éducation pour adultes et recevront donc des formations. Le 20 juillet 2018, le Gouvernement flamand a jugé que la ' Karel de Grote Hogeschool ', en tant qu'unique haute école ayant une large offre de formations à ne pas avoir conclu de convention avec un centre d'éducation pour adultes et donc à ne pas recevoir de formations, doit aussi pouvoir développer et proposer une offre de formations dès le début de l'intégration. En ce sens, il s'agit d'une disposition transitoire. De même, le Gouvernement flamand estime que la ' Karel de Grote Hogeschool ' doit adapter cette offre au niveau régional avec les autres hautes écoles implantées au même endroit. Parallèlement aux dossiers de conversion que les hautes écoles qui reçoivent des formations d'un centre d'éducation pour adultes doivent présenter à la NVAO, la ' Karel de Grote Hogeschool ' présentera, pour cette offre, des dossiers d'évaluation nouvelle formation auprès de la NVAO » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1770/1, p. 144).

B.8. Die Ausnahmeregelung im angefochtenen Artikel 36 gilt nur für die « Karel de Grote Hogeschool ». Es geht um eine einzige Hochschule, die über ein umfangreiches Unterrichtsangebot verfügt, aber die aufgrund gewisser Umstände Graduatenausbildungsgänge nicht beziehungsweise nicht in so großer Zahl anbieten kann, weil sie keinen Vertrag mit einem ZEB über die Übertragung der Unterrichtsbefugnis geschlossen hat.

B.9.1. Der Gerichtshof muss prüfen, ob es sachlich gerechtfertigt ist, dass nur der « Karel de Grote Hogeschool » die Möglichkeit gegeben wird, Graduatenausbildungsgänge ab dem Studienjahr 2019-2020 anzubieten, ohne dazu verpflichtet zu sein, bestehende HBO5-Ausbildungsgänge zu übernehmen und umzuwandeln.

Durch die Ausnahmeregelung soll der Zugang zur höheren Berufsausbildung in Antwerpen so leicht wie möglich gestaltet werden, wodurch Jugendliche, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, bessere Chancen haben, den Übergang zum Graduat zu schaffen.

Die Beschränkung der Möglichkeit zum Anbieten neuer Graduatenausbildungsgänge auf eine bestimmte Hochschule ist nicht sachdienlich, um das vom Dekretgeber verfolgte Ziel, das Ausbildungsangebot in der betreffenden Region zu erweitern, zu verwirklichen.

B.9.2. Außerdem ist der Umstand, dass die « Karel de Grote Hogeschool » nur vier Anträge einreichen durfte, kein Umstand, der die angefochtene Regelung als sachlich gerechtfertigt erscheinen lässt. Andere Hochschulen, die nur vier oder weniger HBO5-Ausbildungsgänge anbieten, unterliegen weiterhin der Übernahmeverpflichtung. Schließlich ist nur die Zahl der Anträge beschränkt, während die « Karel de Grote Hogeschool » frei wählen kann, welche HBO5-Ausbildungsgänge sie anbietet. Andere Hochschulen sind jedoch in ihrer Wahl beschränkt, nämlich auf die HBO5-Ausbildungsgänge, die sie von einem ZEB übernehmen.

Die Prüfung neuer Ausbildungsgänge durch die niederländisch-flämischen Akkreditierungsstelle und die Makro-Zweckmäßigkeitprüfung durch die Kommission für das Hochschulwesen können die angefochtene Regelung ebenso wenig sachlich rechtfertigen. Die Prüfung neuer Ausbildungsgänge durch die NFAS gilt auch für andere Hochschulen, die einen HBO5-Ausbildungsgang von einem ZEB übernehmen, und die Makro-Zweckmäßigkeitprüfung gilt ebenso für andere Hochschulen, wenn sie einen neuen Graduatenausbildungsgang organisieren möchten. Darüber hinaus ist ein verkürztes Verfahren für die Makro-Zweckmäßigkeitprüfung vorgesehen und weicht auch das Antragsverfahren in anderen Punkten vom Standardverfahren ab, das für die anderen Hochschulen im Rahmen ihres Antrags gilt.

B.10. Der erste Teil des einzigen Klagegrunds ist begründet.

B.11. Hinsichtlich der anderen Teile, die nicht zu einer umfassenderen Nichtigerklärung führen können, erübrigt sich eine Prüfung.

*In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung*

B.12. Die Flämische Regierung und die « Karel de Grote Hogeschool » ersuchen um Aufrechterhaltung der Folgen der angefochtenen Bestimmung, sofern diese für nichtig erklärt wird. Die angefochtene Bestimmung sei die dekretele Grundlage für den Graduatenausbildungsgang « Internet of Things » an der « Karel de Grote Hogeschool », wodurch die Rechtsgrundlage für diesen Ausbildungsgang wegfallen würde. Außerdem hätten die Studenten, die sich in Bezug auf das Studienjahr 2019-2020 für den Graduatenausbildungsgang « Internet of Things » an der « Karel de Grote Hogeschool » immatrikuliert hätten, die legitime Erwartung, ihren Ausbildungsgang abzuschließen und ihr Zeugnis zu bekommen. Durch die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmung werde ihre Rechtsstellung beeinträchtigt und seien sie gezwungen, ihre Ausbildung abzubrechen.

B.13. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit für die Studenten, die im Studienjahr 2019-2020 den Graduatenausbildungsgang « Internet of Things » begonnen haben und die legitime Erwartung hatten, dass sie ihre begonnene Ausbildung abschließen und ihr Zeugnis bekommen würden, und unter anderem unter Berücksichtigung der Interessen des im Rahmen dieser Ausbildung eingesetzten Personals sind die Folgen des für nichtig erklärten Artikels 36, wie im Tenor angegeben, aufrechtzuerhalten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 36 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 1. März 2019 « zur Abänderung der Vorschriften über die Beaufsichtigung und bestimmte organisatorische Aspekte des Hochschulwesens », insofern er einen Artikel IL395 § 2 in den Flämischen Kodex des Hochschulwesens vom 11. Oktober 2013 einfügt, für nichtig;

- erhält die Folgen dieser Bestimmung für das Studienjahr 2019-2020 und das Studienjahr 2020-2021 aufrecht.

Erlassen in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgewichtshof, am 19. November 2020.

Der Kanzler,  
P.-Y. Dutilleul

Der Präsident,  
A. Alen