RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 221.616 van 4 december 2012
in de zaak A. 155.688/XII-5829

In zake: Reinhart APPELS
die woonplaats kiest te 3220 Holsbeek
Dutselstraat 160

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 september 2004, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 3 en 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 213.845 van 15 juni 2011 is het debat heropend en zijn aan het Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen gesteld.

Bij arrest nr. 72/2012 van 12 juni 2012 heeft het Grondwettelijk Hof de gestelde vragen beantwoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Adviseur Marleen Broucke, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker behaalt het diploma van secundair onderwijs op 30 juni 1997. Op 16 september 2002, na eerst onder meer vier jaar in loondienst te hebben gewerkt, vat hij hogere studies aan tot het behalen van het diploma van industrieel ingenieur. Sinds 19 september 2002 is hij ingeschreven in het bevolkingsregister van Holsbeek, op het adres van zijn vader. Op 30 juni 2004 behaalt verzoeker het diploma van kandidaat industrieel ingenieur. Ten tijde van het inleiden van het voorliggend beroep is hij ingeschreven voor de eerste licentie industrieel ingenieur aan de hogeschool voor wetenschap en kunst, De Nayer Instituut te Sint-Katelijne-Waver.

3.2. Bij brief van 1 juni 2004 deelt de afdeling Studietoelagen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap verzoeker mee dat hij in het verleden zijn statuut van zelfstandig student heeft aangetoond conform het decreet van 16 februari 2001 doch dat er vanaf het academiejaar 2004-2005 een nieuwe regelgeving van toepassing is. Die nieuwe regelgeving betreft het decreet van 30 april 2004 ‘betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap’ (hierna: decreet studiefinanciering) en het ter uitvoering van dit decreet genomen besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 ‘betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap’ (hierna: besluit studiefinanciering). Ten gevolge van die nieuwe regelgeving moet verzoeker voortaan ieder jaar opnieuw aantonen aan bepaalde voorwaarden te voldoen, zoniet verliest hij het statuut van zelfstandig student.

3.3. Verzoeker, die op grond van de vorige reglementering een studietoelage ontving, wordt voor het academiejaar 2004-2005 verder als een zelfstandig student beschouwd, vermits hij met toepassing van artikel 8, § 1, 1/, van het besluit studiefinanciering tijdens het kalenderjaar waarin de start van dit academiejaar valt een inkomen genoot dat hoger was dan het in artikel 136 van het Wetboek van inkomstenbelasting 1992 bepaald nettobedrag, toen vastgesteld op 2.490 euro.

Aangezien verzoeker echter vanaf 16 september 2004 niet meer in aanmerking komt voor tijdskrediet en slechts een verlof zonder wedde geniet, kan hij voor het academiejaar 2005-2006 niet langer voldoen aan de voorwaarde een inkomen te verwerven van meer dan 2.490 euro en verliest hij bijgevolg het statuut van zelfstandig student. Krachtens artikel 8, § 3, van het besluit studiefinanciering kan hij dit statuut slechts opnieuw verkrijgen indien hij gedurende twaalf maanden maandelijks financiële middelen verwerft waarvan het totaal overeenkomt met het leefloon dat op 31 december van het kalenderjaar voorafgaand aan het betrokken academiejaar, overeenkomstig de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie jaarlijks wordt uitgekeerd aan de persoon die met één of meerdere personen samenwoont (zijnde toen vastgesteld op 4.762,56 euro). Vermits verzoeker, wat het academiejaar 2005-2006 betreft, evenmin voldoet aan die voorwaarde, kan hij voor dit academiejaar geen aanspraak meer maken op studiefinanciering.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Het eerste middel is geput uit de schending van artikel 24, § 5, van de Grondwet.

5.1. In een *eerste middelonderdeel* doet verzoeker gelden dat het uitvoeringsbesluit het begrip "zelfstandig student" miskent. Overeenkomstig de toegepaste bepalingen van artikel 8, § 3, en 6, § 1, van het besluit studiefinancie-

ring moet een student, om het statuut van zelfstandig student te verwerven, gedurende twaalf maanden maandelijks financiële middelen hebben verworven tijdens een periode van twee aansluitende kalenderjaren eindigend op 31 december van het kalenderjaar waarin het betrokken academiejaar start. Artikel 6 bepaalt in zijn tweede paragraaf verder waaruit die financiële middelen kunnen bestaan. Spaargelden, ongeacht hun oorsprong, komen in die opsomming niet voor. Volgens verzoeker is dit onredelijk en niet consistent met de taalkundige of gebruikelijke betekenis van het begrip "zelfstandig student" en ook niet met het decreet studiefinanciering, dat de term "zelfstandig student" -opgenomen als één van de in artikel 23 van het decreet opgesomde leefeenheden-, niet definieert en ook nergens zou vereisen dat het inkomen van een minvermogende student periodiek verworven moet zijn. De Vlaamse regering heeft de decretale term een inhoud gegeven die afwijkt van de inhoud die ze in het decreet had. Het voorgaande zou volgens hem bovendien ingaan tegen artikel 24, § 5, van de Grondwet.

5.2. In een *tweede middelonderdeel* betoogt verzoeker dat de Vlaamse regering de bevoegdheid om inhoud te geven aan het begrip "zelfstandig student" -in respectievelijk de bepalingen van artikel 6, § 2, 7° en 4°, van het besluit studiefinanciering- onrechtmatig verder heeft gedelegeerd aan, enerzijds, het OCMW en, anderzijds, private firma's.

6. In de laatste memorie stelt verzoeker met betrekking tot zijn drie aangevoerde middelen tot de essentie van de zaak te willen komen en aan de Raad van State slechts één vraag voor te leggen, namelijk de vraag of het redelijk te noemen is dat "iemand die in loondienst gewerkt heeft en zijn arbeidsovereenkomst schorst omwille van zijn studie geen zelfstandig student zou zijn" (en dus principieel geen recht zou hebben op een studietoelage omdat hij "maar" van spaargelden leeft), "terwijl iemand die een leefloon geniet automatisch aan[ge]zien wordt als een 'zelfstandig student'".

Beoordeling

7.1. In zijn arrest nr. 72/2012 van 12 juni 2012 heeft het Grondwettelijk Hof voor recht gezegd:

> "Artikel 23, § 3, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap schendt artikel 24, § 5, van de Grondwet niet."

De decreetgever heeft "zelfstandige studenten" opgenomen als één van de vijf categorieën van leefeenheden waarmee rekening moet worden gehouden voor de studiefinanciering en hij vermocht het uitwerken van een nadere begripsomschrijving aan de regering overlaten, zonder artikel 24, § 5, van de Grondwet te schenden.

7.2. Wat vervolgens de wijze betreft waarop de regering zich gekweten heeft van haar bevoegdheid om het begrip "zelfstandige studenten" uit te werken, heeft de Raad van State reeds in het tussenarrest overwogen "dat de regering, door die onafhankelijkheid te koppelen aan het regelmatig en principieel beroepsmatig verwerven van financiële middelen en aan een welbepaalde periode die in relatie staat tot het betrokken academiejaar, slechts de keuzes gerespecteerd heeft die de decreetgever voor haar heeft uitgestippeld". Immers, zo overwoog de Raad reeds:

> "[…] de decreetgever heeft er in artikel 25 van het decreet uitdrukkelijk voor geopteerd om die draagkracht te beoordelen aan de hand van een referentie-inkomen dat enkel bestaat uit regelmatige inkomsten, zoals het belastbaar inkomen, het leefloon, het bestaansminimum of een aan de sociale zekerheid onderworpen beurs. In die opsomming -rechtstreeks opgenomen in het decreet en zonder verdere delegatie aan de regering- worden geen kapitalen, zoals spaargelden, in rekening gebracht.
> De keuze van de decreetgever houdt klaarblijkelijk ook verband met de beschikbaarheid van de 'zelfstandige student' voor de arbeidsmarkt. […]
> Door vervolgens met het besluit studiefinanciering het begrip 'zelfstandige student' als leefeenheid ook te kaderen in een periodiek beroepsinkomen of een inkomen dat beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt veronderstelt, kan de regering niet worden geacht de haar toevertrouwde delegatie te buiten te zijn gegaan maar heeft zij integendeel de categorie van de betrokken leefeenheid in harmonie met het door de decreetgever ontworpen systeem nader omschreven."

Ten overvloede sluit de Raad van State zich ook aan bij de volgende overwegingen van het Grondwettelijk Hof, die hij zich eigen maakt:

> “B.9.3. De decreetgever kan ervan uitgaan dat het doel van de studiefinanciering, zoals in B.2 weergegeven, het best kan worden bereikt aan de hand van een eenvoudig te controleren regeling, waarbij de inkomsten van de betrokken student met een grote mate van zekerheid kunnen worden vastgesteld. Bovendien is het niet kennelijk onredelijk dat, om als ‘zelfstandig student’ te worden beschouwd, de betrokken student een minimum aan eigen, periodieke inkomsten heeft verworven in een bepaalde referentieperiode, namelijk het jaar voorafgaand aan het betreffende academiejaar.
> B.9.4. De decreetgever kan niet worden verweten, mede gelet op de grote verscheidenheid van situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen, dat hij -om voor een studiefinanciering in aanmerking te komen- niet in een specifieke categorie van studenten heeft voorzien, namelijk studenten die, zoals de verzoekende partij in het bodemgeschil, na een aantal jaren in loondienst te hebben gewerkt, hun arbeidsovereenkomst om studieredenen schorsen, over voldoende spaargelden beschikken en hun hoofdverblijfplaats bij één van hun ouders hebben.”

Daargelaten dus of de juridische term “zelfstandig student” die gehanteerd wordt voor de toepassing van het decreet studiefinanciering consistent is met de spreekwoordelijke betekenis ervan, toont verzoeker niet aan dat de regering aan het begrip een ondeugdelijke draagwijdte heeft gegeven, of dat zij de grenzen van de haar toegekende delegatie heeft miskend.

7.3. Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

8.1. Artikel 6 van het besluit studiefinanciering geeft in de tweede paragraaf een opsomming van de periodieke inkomens die in aanmerking komen. Het besluit verwijst daarbij naar begrippen en omstandigheden die -noodzakelijk- op grond van andere regelgevingen, uitgaande van in dat domein bevoegde regelgevers, worden vastgesteld, wat op zich niet onwettig is. Dat voorts voor de toekenning van een leefloon de tussenkomst is vereist van het OCMW, zelfs in de veronderstelling dat het OCMW daarbij over een appreciatievrijheid zou beschikken, en dat sommige vervangingsinkomens mede afhankelijk kunnen zijn van de medewerking van een werkgever of het bestaan van een collectieve arbeidsovereenkomst, houdt niet in dat aan derden delegatie is gegeven van de bevoegdheid om de studiefinanciering toe te kennen.

8.2. Ook het tweede middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het tweede middel voert verzoeker een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aan, doordat het uitvoeringsbesluit studiefinanciering aan het begrip "zelfstandig student" een inhoud geeft die discriminaties veroorzaakt tussen meerdere groepen studenten.

Beoordeling

10. Het middel is in het tussenarrest reeds deels niet ter zake, deels ongegrond bevonden.

Voor zover de door verzoeker in het verzoekschrift gegeven voorbeelden van studenten die onterecht gelijk, dan wel onterecht ongelijk worden behandeld voor de voorliggende situatie van verzoeker wél relevant zijn, heeft de Raad van State in het tussenarrest voorts geoordeeld dat het verschil in behandeling in de artikelen 23 en 25 van het decreet studiefinanciering zelf is besloten.

Bij arrest nr. 72/2012 heeft het Grondwettelijk Hof daarover ondertussen voor recht gezegd:

> "De artikelen 23 en 25 van hetzelfde decreet schenden de artikelen 10, 11 en 24, § 4, van de Grondwet niet."

Hieruit volgt dat ook het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

11. In het tussenarrest is reeds besloten dat het derde middel, voor zover ontvankelijk, ongegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 4 december 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Frank Bontinck **Dierk Verbiest**