

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.914 van 17 november 2015
in de zaak A. 206.663/XIV-35.253**

In zake : de VZW VLAAMS NETWERK VAN
VERENIGINGEN WAAR ARMEN
HET WOORD NEMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Enrico De Simone en Lies Michielsens
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Broederminstraat 38
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Véronique Pertry en Audrey Baeyens
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 23 juli 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.853 van 20 december 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn een eerste maal opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 januari 2015.

Wegens wettig belet van één van de leden van de kamer wordt het debat heropend met arrest nr. 232.122 van 8 september 2015. De partijen worden een tweede maal opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2015.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Enrico De Simone, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Véronique Pertry, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Het feitenrelaas is beschreven in het tussenarrest nr. 221.853 van 20 december 2012. Er wordt naar verwezen.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging - bijkomende nota

4. Met een faxbericht van 20 januari 2015, daags voor de terechtzitting van 21 januari 2015, dient de verzoekende partij een bijkomende nota in waarin zij verwijst naar een arrest van het Grondwettelijk Hof van 13 november 2014 waarin “haar belang om in rechte op te treden ter verdediging van haar maatschappelijk doel” werd erkend, met in bijlage vier nieuwe stukken.

5. Ter terechtzitting verzet de verwerende partij zich tegen het toevoegen van de nieuwe procedurestukken aan het dossier.

6. De toepasselijke regelgeving voorziet niet in de mogelijkheid om een dergelijke bijkomende nota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen echter wel toegestaan om nieuwe feiten, die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid en/of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door de verzoekende partij neergelegde bijkomende nota op dergelijke feiten betrekking heeft, kan ze dan ook bij de zaak worden betrokken. In zoverre de nota geen betrekking heeft op dergelijke feiten, maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

De samen met de bijkomende nota toegestuurde nieuwe stukken, genummerd van 1 tot en met 4, zijn stukken overgelegd ter staving van het door de verwerende partij betwiste belang van de verzoekende partij bij het beroep. In de mate dat deze stukken daartoe strekken - hetgeen niet wordt betwist - kunnen ze bij de beoordeling van deze exceptie betrokken worden, aangezien van een verzoekende partij niet mag worden verwacht dat ze reeds in haar verzoekschrift haar belang detailleert en ondersteunt met stukken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

7. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep wegens gebrek aan belang en verwijst daartoe naar wat in het tussenarrest van 20 december 2012 werd vastgesteld. De verwerende partij meent dat de motieven op grond waarvan in dat tussenarrest het gebrek aan belang werd vastgesteld, evenzeer gelden in het kader van het beroep tot nietigverklaring.

8. De verzoekende partij anticipeert in haar verzoekschrift op de exceptie betreffende het belang. Zij stelt dat zij zich beroept op haar collectief belang. Haar statutair bepaalde primaire maatschappelijke doel is “gericht op het opheffen van armoede en sociale uitsluiting in het bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest”. Ze is niet enkel een netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen en ze dient niet enkel ter ondersteuning, coördinatie en medeorganisatie van de activiteiten van de aangesloten verenigingen. De verzoekende partij benadrukt dat zij ook een autonome functie heeft, met name als een autonome en kritische gesprekspartner van de overheid. Dit impliceert dat één van haar doelstellingen bestaat uit het volgen van het overheidsbeleid, hetgeen volgens haar ook inhoudt te ageren in en buiten rechte indien zij meent dat het gevoerde beleid ingaat tegen haar maatschappelijke doelstellingen. Verder stelt de verzoekende partij dat haar

doelstelling - namelijk de opheffing van armoede en sociale uitsluiting - van bijzondere aard is en voldoende specifiek, dat ze als organisatie op bovenlokaal of bovenregionaal vlak is georganiseerd en dat haar maatschappelijk doel wordt geraakt door het bestreden besluit. Het bestreden besluit heeft volgens de verzoekende partij “tot gevolg dat een grote groep werklozen in de toekomst lagere uitkeringen zullen genieten en daardoor in armoede dreigen te verzeilen”. Het bestreden besluit “vergroot dus de kansen dat mensen, i.c. werklozen, in armoede zullen vervallen en gaat derhalve in tegen de doelstelling van verzoekster die er juist op gericht is om armoede en sociale uitsluiting op te heffen”.

In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij vooreerst dat haar maatschappelijk doel het oprichten is van een netwerk van verenigingen die zich inzetten voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en dat zij uitsluitend of voornamelijk ondersteunende, coördinerende en informerende functies uitoefent. Zij stelt dat haar netwerkfunctie slechts de methode betreft om de statutaire doelstellingen te bereiken en dat haar maatschappelijk belang daar niet kan en mag uit worden afgeleid. Vervolgens wijst de verzoekende partij op haar statuten die duidelijk bepalen dat zij, los van het coördineren, organiseren, informeren en ondersteunen van de regionale en lokale armoedeverenigingen, ook een autonome functie heeft en eigen activiteiten ontwikkelt. De verzoekende partij verwijst ter zake naar haar statutaire doelstelling “functioneren als autonome en kritische gesprekspartner van de overheid” die zij in de praktijk ruim invult. Zij betoogt ter zake dat voor het bepalen van haar maatschappelijk doel, niet enkel dient te worden gekeken naar de statutaire bepalingen maar ook naar de wijze waarop deze worden ingevuld. Daartoe verwijst de verzoekende partij naar de stukken die zij naar aanleiding van het kort geding heeft bijgebracht, waaruit zulks volgens haar blijkt. Volgens de verzoekende partij toont zij aldus het autonoom karakter van haar doelstellingen aan en ligt haar belang in de aantasting van die doelstellingen door het bestreden besluit. De verzoekende partij voert aan dat de armoede in het land, en dus ook in Vlaanderen, zal toenemen indien meer werklozen door de versterkte degressiviteit sneller zullen terugvallen op een forfaitaire minimumuitkering. Aangezien de bedragen

van deze uitkeringen zeer laag liggen, is het risico op verpaupering volgens haar reëel. De verzoekende partij besluit dat zij rechtstreeks wordt geraakt in haar statutaire doelstelling, waarvan de realisatie minstens zwaar wordt bemoeilijkt. De verzoekende partij verwijst ten slotte nog naar het arrest van de Raad van State nr. 222.544 van 18 februari 2013 waar haar belang om in rechte op te treden wel werd erkend. Zij meent dat de discussie of de bestreden maatregelen daadwerkelijk bepaalde categorieën van werklozen in de armoede duwen de grond van de zaak raakt.

In een laatste memorie stelt de verzoekende partij “dat haar maatschappelijk doel wel degelijk geraakt wordt door de bestreden akte en dat dit maatschappelijk doel niet beperkt wordt tot de materie die tot de bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap of het Vlaamse gewest behoren”. De verzoekende partij wijst er op dat zij ook op federaal vlak als gesprekspartner optreedt en op institutionele wijze wordt betrokken bij het armoedebeleid. Om dit laatste argument kracht bij te zetten, somt de verzoekende partij een aantal federale initiatieven op waarin zij vertegenwoordigd is en besluit zij dat haar betrokkenheid bij het federale armoedebeleid maakt dat het beroep tegen het bestreden besluit perfect kan worden ingepast in haar maatschappelijk doel. Het feit dat haar actieterrein in eerste instantie beperkt is tot het Vlaams gewest, doet hieraan niets af, nu op federaal vlak genomen beslissingen hun invloed kunnen hebben op armoedesituaties in Vlaanderen. De verzoekende partij kan zich tot slot evenmin vinden in de overweging van het arrest in de schorsingsprocedure dat haar maatschappelijk doel, het opheffen van armoede en sociale uitsluiting, dermate ruim en onvoldoende precies zou zijn om te worden geraakt door het bestreden besluit. Volgens de verzoekende partij kan er vooreerst een logisch en direct verband bestaan tussen de snellere daling in de tijd van werkloosheidsuitkeringen en de toename van armoede en sociale uitsluiting. Of er een reëel verband bestaat tussen de twee of een reëel risico op toename van armoede en sociale uitsluiting, is volgens haar een kwestie die zich situeert op het vlak van de aangevoerde middelen en niet op het vlak van het voorafgaandelijk aan te tonen belang. De verzoekende partij wijst er vervolgens op dat volgens vaste rechtspraak andere organisaties uit

het middenveld met eveneens brede maatschappelijke doelstellingen meestal het rechtens vereiste belang hebben om voor de Raad van State op te treden.

Beoordeling

9. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

10. Een verzoekende partij, ongeacht of zij een natuurlijke dan wel een rechtspersoon is, beschikt over het rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: zij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Wanneer een vereniging, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

11. De omstandigheid dat een verzoekende partij een collectief belang verdedigt, doet aldus geen afbreuk aan de vereisten dat zij doet blijken van

het hiervoor aangehaalde rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel. Hieruit volgt dat, wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt en verwijst naar de miskenning van haar maatschappelijk doel, het derhalve niet volstaat dat dit door de bestreden handeling kan worden geraakt, maar bovendien moet de verzoekende partij aantonen dat dit op rechtstreekse wijze geschiedt.

Het rechtstreekse karakter van het belang houdt in dat een direct causaal verband moet bestaan tussen de bestreden beslissing en het nadeel dat de verzoekende partij lijdt.

12. Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt als volgt bepaald in artikel 2 van haar statuten:

“Artikel 2. Het doel van het Vlaams Netwerk is gericht op het opheffen van armoede en sociale uitsluiting in het bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Daartoe richt het Vlaams Netwerk over heel dit gebied een democratisch netwerk op van ‘verenigingen waar armen het woord nemen’, verder kortweg ‘verenigingen’ genoemd. Deze verenigingen zetten zich aan de basis in voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

De vereniging kan om het doel zoals omschreven in het vorige lid te realiseren alle initiatieven nemen die rechtstreeks of onrechtstreeks met het maatschappelijk doel te maken hebben.

De vereniging wordt opgericht voor onbepaalde duur.

Het Vlaams Netwerk zal in overeenstemming met haar doelstellingen, in het belang van zijn leden en breder in het belang van alle personen en groepen in armoede en sociale uitsluiting, een aantal functies uitoefenen onder meer :

1° ondersteunen van de activiteiten van verenigingen waar armen het woord nemen;

2° coördineren van de activiteiten van verenigingen waar armen het woord nemen;

3° organiseren van overleg en ervaringsuitwisseling tussen de verenigingen;

4° bevorderen van gemeenschappelijke initiatieven ten behoeve van de verenigingen;

5° functioneren als autonome en kritische gesprekspartner van de overheid;

De doelstellingen van het Vlaams Netwerk worden geconcretiseerd aan de hand van een meerjarenplan.

Op deze manier wil het Vlaams Netwerk onder andere ingaan op de vereisten voor een dergelijke netwerk zoals vermeld in het Vlaams decreet betreffende de armoedebestrijding.”

Uit het eerste lid van deze statutaire bepaling blijkt dat de verzoekende partij zich met “het opheffen van armoede en sociale uitsluiting in het bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest” een zeer ruim maatschappelijk doel heeft gesteld. Het vierde lid voorziet in een aantal functies - waaronder onder meer het functioneren als autonome en kritische gesprekspartner van de overheid - die de verzoekende partij “in overeenstemming met haar doelstellingen” uitoefent “in het belang van zijn leden en breder in het belang van alle personen en groepen in armoede en sociale uitsluiting”.

13. Volgens de verzoekende partij wordt haar maatschappelijk doel geraakt doordat het bestreden besluit de kans vergroot dat werklozen in armoede zullen vervallen.

Het voorwerp van het beroep is een reglementair besluit dat de federale regelgeving ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ wijzigt, teneinde een versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen te bewerkstelligen. Het heeft aldus op zich niet rechtstreeks te maken met het “opheffen van armoede en sociale uitsluiting”. De verzoekende partij ziet dit rechtstreeks verband in het enkele argument dat door het bestreden besluit “een grote groep werklozen in de toekomst lagere uitkeringen zullen genieten en daardoor in armoede dreigen te verzeilen” en dat er volgens haar “een logisch en direct verband kan bestaan tussen de snellere daling in de tijd van werkloosheidsuitkeringen [...] en de toename van armoede en sociale uitsluiting”. Los van de vraag of deze mogelijkheid meer is dan een door de verzoekende partij aangevoerde hypothese, getuigt een dergelijk - mogelijks of eventueel - verband tussen het “opheffen van armoede en sociale uitsluiting in het bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest” dat de verzoekende partij in haar algemeenheid tot doel heeft gesteld, en de werkingssfeer van het bestreden besluit niet van het vereiste rechtstreeks causaal verband. Het zeer brede maatschappelijk doel van de verzoekende partij is niet op een voldoende rechtstreekse wijze geraakt die zou maken dat het nadeel veroorzaakt aan de

verzoekende partij onderscheiden kan worden van het nadeel dat elke werkloze kan lijden bij de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

Voorts is het argument dat “andere organisaties uit het middenveld met eveneens brede maatschappelijke doelstellingen meestal het rechtens vereiste belang [hebben] om voor de Raad van State op te treden”, geen pertinent argument, nu het de Raad van State verboden is in een zaak die aan zijn oordeel is onderworpen, uitspraak te doen bij wijze van algemene en als regel geldende beschikking. De verzoekende partij zet overigens niet uiteen dat de zaken waar aan deze “andere organisaties” het belang werd erkend, qua voorwerp gelijk zijn aan het thans voorliggende beroep. Om dezelfde reden kan uit het enkele feit dat de Raad van State in arrest nr. 222.544 van 18 februari 2013 het belang van de verzoekende partij heeft aangenomen, evenmin enige precedentwaarde worden afgeleid nu het aldaar bestreden besluit niet hetzelfde voorwerp en dezelfde draagwijdte heeft en de verzoekende partij - anders dan in het voormelde arrest - in de voorliggende zaak niet optreedt als gesprekspartner van de Vlaamse overheid, tot wiens bevoegdheidsgebied het statutair doel van de verzoekende partij is beperkt. Het gegeven dat de verzoekende partij, naar zij betoogt, ook op federaal vlak als gesprekspartner optreedt en op institutionele wijze wordt betrokken bij het federale armoedebeleid, houdt op zich niet de bevoegdheid in om zonder beperking elke administratieve handeling zoals de voorliggende, die volgens haar strijdt met haar statutair doel, te bestrijden.

Tot slot is een verwijzing naar en toepassing van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake het vereiste belang van de verzoekende partij voor dit rechtscollege, te dezen niet dienend omdat het aan elk rechtscollege toekomt zich uit te spreken over de toegang tot haar *pretorium*.

14. De door de verwerende partij opgeworpen exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien november tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques, kamervoorzitter,

Carlo Adams, staatsraad,

Patricia De Somere, staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf, griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques