

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.853 van 20 december 2012
in de zaak A. 206.663/IX-7829**

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 Kaat Leus
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 28 september 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging 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. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

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

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 december 2012.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Enrico De Simone, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Véronique Pertry en Audrey Baeyens, die loco advocaat Kaat Leus verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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 Bij 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, wordt de bestaande werkloosheidsreglementering gewijzigd.

Dit is het bestreden besluit.

Het strekt er in hoofdzaak toe diverse aspecten van de vergoedingsregeling opgenomen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering te wijzigen, teneinde een versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen te bewerkstelligen. Daarnaast wordt nog een wijziging aangebracht in 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.

3.2. Het bestreden besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 juli 2012. Het treedt in werking op 1 november 2012, met uitzondering van de artikelen 24 en 31 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2012. Ook is voorzien in overgangsmaatregelen.

3.3. Het ministerieel besluit van 23 juli 2012 tot wijziging van de artikelen 38bis, 54, 60, 70, 71 en 75bis van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen (Belgisch Staatsblad van 30 juli 2012), wijzigt verschillende bepalingen van het genoemde ministerieel besluit van 26 november 1991 teneinde rekening te houden met de wijzigingen die het bestreden besluit aanbrengt in het genoemde koninklijk besluit van 25 november 1991. Dit besluit wordt door de verzoekende partij niet bestreden met een beroep tot nietigverklaring.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partij faxt voorafgaand aan de terechtzitting een “nota na verslag auditeur”, te samen met vijf nieuwe stukken.
5. De verwerende partij vraagt om deze nota en de erbij horende stukken uit de debatten te weren.
6. Het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State voorziet niet in de mogelijkheid om een “nota na verslag van auditeur” 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 de vordering, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door de verzoeker meegedeelde 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 bij fax toegestuurde nieuwe stukken, genummerd van 1 tot en met 3 zijn stukken overgelegd ter kritiek op de in de nota aangevoerde exceptie van de verwerende partij inzake het 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.

Anders is het wat de stukken betreft die de vordering aanvullen wat het bewijs van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft. Luidens de laatste zinsnede van artikel 8, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad

van State, moeten bij het enig verzoekschrift alle stukken worden gevoegd die het risico op een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aantonen. Hieruit volgt dat in principe geen inbreng van gegevens wordt aanvaard in stukken die worden ingediend nadat het verzoekschrift is ingediend. Omdat de verzoekende partij normalerwijze in staat is om het bestaan van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in te schatten zodra zij zich heeft voorgenoemen de nietigverklaring van de voor haar griefhoudende handeling te vorderen (Arbitragehof 30 juni 1999, nr. 79/99), geldt dit in beginsel ook voor stukken die, zoals te dezen, dateren van na het indienen van de vordering en die strekken tot het aantonen van het vervuld zijn van deze voorwaarde.

De exceptie wordt in de aangegeven mate aangenomen.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

7. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij. Ze ontkent dat de verzoekende partij een collectief belang nastreeft omdat, ten eerste, deze met deze vordering niet de verdediging van de belangen van de leden nastreeft. Ten tweede, stelt de verwerende partij, in het geval dat de verzoekende partij de behartiging van ideële collectieve belangen betracht, gaat het bestreden besluit niet in tegen het maatschappelijk doel van de verzoekende partij. Voorts zet de verzoekende partij niet concreet uiteen hoe haar ideële, collectieve belangen zouden geschonden worden door het bestreden besluit. Ten slotte blijft de verzoekende partij in gebreke aan te tonen dat ze, zoals ze zelf beweert, effectief als autonome en kritische gesprekspartner van de overheid optreedt.

8. De verzoekende partij stelt dat ze 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. Ze heeft ook een autonome functie, met name als een autonome en kritische gesprekspartner functioneren van de overheid. Dit impliceert dat één van haar doelstellingen is het volgen van het overheidsbeleid. Dit houdt ook in 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. Dit besluit, stelt zij, heeft immers “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”.

Beoordeling

9. Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. Verenigingen zonder winstoogmerk zoals de verzoekende partij, kunnen voor de Raad van State in rechte optreden op voorwaarde dat ze rechtspersoonlijkheid bezitten en mits te voldoen aan de voorwaarden die gelden voor alle andere natuurlijke en rechtspersonen, te weten doen blijken van een persoonlijk, rechtstreeks, actueel en geoorloofd belang alsmede van de vereiste hoedanigheid. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt en verwijst naar de miskennen van haar maatschappelijk doel, volstaat derhalve niet dat dit door de bestreden handeling kan worden geraakt, maar moet de verzoekende partij bovendien aantonen dat dit op rechtstreekse wijze geschiedt.

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.”

Met dit beroep streeft de verzoekende partij het vrijwaren na van haar maatschappelijk omschreven doelstelling. Die is volgens haar “het opheffen van armoede en sociale uitsluiting in het bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest”. Dit maatschappelijk doel wordt volgens haar geraakt door het bestreden besluit doordat dit de kans vergroot dat werklozen in armoede zullen vervallen.

Daargelaten, in deze stand van het geding, de vraag of op grond van haar statuten de verzoekende partij niet veeleer als een (koepel)vereniging moet worden beschouwd waarvan het maatschappelijk doel is het opheffen van armoede en sociale uitsluiting door middel van het oprichten van een netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, en los van de vraag of uit de statuten niet veeleer blijkt dat het maatschappelijk doel van de verzoekende partij aansluit bij de opdrachten die haar in het decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding zijn verleend, heeft de verzoekende partij zich met “het opheffen van armoede en sociale uitsluiting” een zeer ruim maatschappelijk doel gesteld.

Het voorwerp van het beroep is een reglementair besluit dat de regelgeving “houdende de werkloosheidsreglementering” wijzigt, teneinde een versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen te bewerkstelligen. Het heeft dus niet rechtstreeks te maken met het “opheffen van armoede en sociale uitsluiting”. Het bestreden besluit heeft wellicht een aantal gevolgen voor bepaalde werklozen, doch het argument dat door het bestreden besluit “de kansen dat deze daardoor in armoede zullen vervallen”, toont – los van het gegeven dat deze bewering niet concreet wordt aangetoond – op onvoldoende wijze het rechtstreeks causaal verband aan tussen het door de verzoekende partij aangevoerde nadeel bestaande uit het geraakt zijn in haar ruim maatschappelijk doel enerzijds en het bestreden besluit anderzijds. Het zeer brede maatschappelijk doel van de verzoekende partij is bijgevolg onvoldoende precies om op rechtstreekse wijze geraakt te zijn door het bestreden besluit. De verzoekende partij getuigt niet van het rechtens vereiste belang.

De door de verwerende partij opgeworpen – maar desnoods ook ambtshalve op te werpen – exceptie vertoont een dergelijke graad van ernst, dat ze reeds in de huidige stand van de procedure opgeworpen moet worden.

De vordering is niet ontvankelijk.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 20 december 2012, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Geert Debersaques,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche