

Het *standstill*-beginsel houdt een verscherpte materiële en formele motiveringsplicht in voor de regelgever. Een bespreking van arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State

Dries VAN EECKHOUTTE en Line BURSENS¹

De sociaaleconomische rechten vervat in art. 23 Gw. zijn voor de Raad van State geen dode letter: in zijn arrest nr. 243.760 vernietigt hij immers een reglementair besluit dat een aanzienlijke achteruitgang doorvoert in de tegemoetkoming voor individuele materiële hulpmiddelen voor personen met een handicap. De Raad van State beperkt zich hierbij niet tot een louter abstracte vergelijking van de vroegere en huidige regelgeving, maar gaat in concreto na wat het globale, cumulatieve effect van de verschillende maatregelen is voor de betrokken personen met een handicap en gaat over tot een doorgedreven inhoudelijke beoordeling van de door de regelgever aangevoerde verantwoording van algemeen belang. Hierbij beklemtoont de Raad van State dat de regelgever weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt in de verwezenlijking van het recht op menselijke waardigheid, maar dat deze gepaard gaat met een samenhangende plicht om zijn oordeel enerzijds inhoudelijk op een redelijke en weloverwogen wijze te vormen en anderzijds formeel op een afdoende wijze te motiveren en te documenteren, zodat een rechterlijke controle mogelijk wordt. Op beide aspecten is de regelgever in gebreke gebleven.

I. Inleiding

1. In arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019, Association Belge t/ asbl les Maladies neuro-musculaires e.a.² besluit de Raad van State tot de vernietiging van een reglementair besluit van de Waalse Regering inzake individuele integratiebijdragen voor personen met een handicap op basis van een omstandige en grondige analyse van de verenigbaarheid van het besluit met het *standstill*-beginsel vervat in art. 23 Gw.³ Het *standstill*-beginsel is één

van de instrumenten waarmee de economische, sociale en culturele grondrechten (hierna: «sociaaleconomische rechten»), vervat in art. 23 Gw., ingeroepen kunnen worden voor de rechter.⁴

Het arrest nr. 243.760 biedt de ideale gelegenheid om een stand van zaken op te maken van de draagwijdte van het *standstill*-beginsel in de Belgische rechtsorde. Het arrest toont in de eerste plaats aan dat art. 23 Gw. – en het erin vervatte *standstill*-beginsel – wel degelijk een positiefrechtelijke betekenis heeft en het brengt ten tweede verschillende verduidelijkingen aan over de toepassing van het *standstill*-beginsel. Uit het arrest vallen overigens enkele aandachtspunten af te leiden voor de wetgever en de regelgever wanneer hij optreedt in de sfeer van sociaaleconomische rechten, en voor advocaten die op een succesvolle wijze een beroep wensen te doen op het *standstill*-beginsel.

¹ Dries Van Eeckhoutte is eerste auditeur in de Raad van State, Line Burssens is advocate aan de Franstalige balie van Brussel en assistente aan de KU Leuven. Beiden zijn tevens assistent aan de Universiteit Saint-Louis, Bruxelles.

Deze tekst is een licht bijgewerkte versie van een bijdrage verschenen in I. HACHEZ en J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap. De belangrijkste arresten inzake handicap*, Brussel, Larcier, 2020, 75-99.

De auteurs danken Stef Feyen, Isabelle Hachez, Brecht Steen, Jogchum Vrieling en de anonieme reviewers voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van deze bijdrage.

² Het arrest is consulteerbaar op: www.raadvanstate.be. Om het begrip van dit Franstalige arrest te bevorderen, wordt de draagwijdte ervan uitgebreid weergegeven in titel III van deze bijdrage.

³ Het arrest is op vele vlakken de Waalse tegenhanger van het befaamde arrest-Cléon Angelo waarin de Raad van State al tot een schending had besloten van het *standstill*-beginsel wegens een achteruitgang in de tegemoetkoming voor individuele materiële hulpmiddelen voor gehandicapten, maar dan t.a.v. het College van de Franse

Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (RvS 23 september 2011, nr. 215.309, Cléon Angelo). De beoordeling in arrest nr. 243.760 ligt in het verlengde van het arrest-Cléon Angelo, al is het grondiger en verfijnder.

⁴ Voor nog andere waarborgen vervat in art. 23 Gw., zie *infra*, nr. 12 en bv. I. HACHEZ en L. TRIALLE, «Le principe de légalité en matière de droits économiques, sociaux et culturels: la Cour constitutionnelle à la croisée des chemins» in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril?*, Brussel, Larcier, 2019, 179-232; D. BIJNENS en H. BORTELS, «Het wetgevend voorbehoud uit artikel 23 van de Grondwet: de afdeling Wetgeving van de Raad van State zet de puntjes op de i», *TvW* 2019, 138-144.



In deze bijdrage schetsen we eerst op een beknopte⁵ wijze het *standstill*-beginsel (II), om vervolgens nader in te gaan op de toepassing die de Raad van State ervan maakt in zijn arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 (III). We eindigen met een besluit (IV).

II. Het *standstill*-beginsel

2. In deze beknopte schets van het *standstill*-beginsel, bespreken we eerst zijn oorsprong (A) en vervolgens zijn huidige definitie en toepassing (B).

A. Oorsprong van het *standstill*-beginsel als middenweg voor de inroepbaarheid van art. 23 Gw.

3. Het gebruik van de term *standstill*-beginsel wordt in de Belgische rechtsorde in het kader van grondrechten doorgaans voorbehouden aan de rechten vervat in art. 23 Gw., ingevoerd bij grondwetswijziging van 31 januari 1994.

Elke persoon heeft overeenkomstig het eerste lid van art. 23 Gw. het recht om een menswaardig leven te leiden. Overeenkomstig het tweede lid is het aan de onderscheiden wetgevers om hen de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen (rekening houdend met de overeenkomstige plichten), waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Art. 23 Gw. bepaalt niet zelf wat die sociaaleconomische rechten inhouden, maar somt in zijn derde lid de beginselen op die het impliceert. Het behoort in de eerste plaats tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever om de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om het doel van art. 23 Gw. te verwezenlijken.⁶

Uit de tekst zelf van art. 23 Gw. blijkt niet dat deze een *standstill*-beginsel inhoudt, maar uit de parlementaire voorbereidingsstukken blijkt wel duidelijk dat het de bedoeling was van de grondwetgever en dit werd ook uitdrukkelijk erkend door de Belgische hoven en rechtbanken.

4. De *standstill* is nauw verweven met de ontstaansgeschiedenis van art. 23 Gw. De grondwetgever oordeelde wel dat het in de eerste plaats aan de verschillende bevoegde wetgevers is om de sociaaleconomische rechten te verwezenlijken en daarbij ook de noodzakelijke afweging te maken voor de inzet van de steeds schaarse middelen. Dit is ook niet meer dan logisch: de sociaaleconomische rechten worden immers op zich niet gerealiseerd door

deze in te schrijven in de Grondwet. Zo zorgt art. 23 Gw. er op zichzelf niet voor dat iedereen zich bijvoorbeeld kan beroepen op een gezond leefmilieu, culturele en maatschappelijke ontplooiing, sociale bijstand, behoorlijke huisvesting e.d.m., nog los van de vraag wat elk van deze rechten precies inhoudt en tegen wanneer deze dan wel zouden moeten worden gerealiseerd. De invulling ervan zal hierbij sterk afhankelijk zijn van de visie die onze samenleving er op een bepaald ogenblik op nahoudt in onze sociale verzorgingsstaat.

Anderzijds wou de grondwetgever art. 23 Gw. ook niet herleiden tot een louter programmatorische bepaling.⁷ De middenweg die hiervoor is gevonden, is dat de rechter pas in tweede orde kan tussenkomen in de uitvoering van het recht van ieder om een menswaardig leven te leiden. Zoals door de grondwetgever in de parlementaire voorbereidingsstukken werd verduidelijkt: art. 23 Gw. heeft geen «onmiddellijke» werking voor een rechter,⁸ in die zin dat de wetgever eerst moet zijn tussengekomen of dat hij op zijn minst hiertoe voldoende kansen heeft gehad.⁹ Eén van de instrumenten van juridische inroepbaarheid en afdwinging die de grondwetgever hiervoor zag, was het zgn. «*standstill effect*».¹⁰

Inspiratie hiervoor werd gevonden bij een instrument van inroepbaarheid van internationale bepalingen waarbij elke partij zich engageert om vooruitgang te boeken in de verwezenlijking ervan.¹¹ Het idee hierachter is dat als je je engageert om iets te doen (*in casu* vooruitgang boeken), het in elk geval uit den boze is om precies het tegenovergestelde te doen (*in casu* achteruitgaan).¹²

⁷ *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-2/3, 9. Het compromis-karakter van het juridisch effect van art. 23 Gw. blijkt ook duidelijk uit de bespreking in de *ad-hoc*werkgroep en in de Senaatscommissie: *Parl. St.* Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-2/4, 4-6, 13-14 en 84-91. Hieruit blijkt dat naast een verschillende conceptuele visie over sociaaleconomische rechten, hier overwegingen meespeelden dat het in de eerste plaats aan de wetgever is om uitvoering te geven aan deze rechten (zonder evenwel de rol van de rechter uit te sluiten), over de beperkingen en veranderlijkheid van de verzorgingsstaat en de bezorgdheid dat langs die weg aan deelstaten overgedragen bevoegdheden opnieuw zouden worden ingeperkt.

⁸ *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, p. 84 e.v.

⁹ Het is bijgevolg in beginsel niet de plaats en de rol van de rechter om zelf te voorzien in de uitvoering van art. 23 Gw. Hij kan er enkel op wijzen dat een handeling of onthouding van de wetgever of het bestuur niet strookt met zijn verplichtingen voortvloeiende uit art. 23 Gw. Hoogstens kan hij hen een bevel opleggen om de nodige maatregelen te nemen teneinde het betrokken recht te waarborgen.

¹⁰ *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-2/3, p. 13.

¹¹ Het *standstill*-beginsel vond zijn weg naar de Belgische rechtsorde via art. 13 ECOSOC-verdrag (zie: Arbitragehof 7 mei 1992, nr. 33/92; Cass. 20 december 1990, *Arr.Cass.* 1190-91, 445; RvS 6 september 1989, nr. 32.988, Copur; RvS 6 september 1989, nr. 32.989, M'Feddal; B. STEEN, «Doorwerking van internationaal recht in het (Vlaamse) onderwijsrecht» in J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006 (521) 535-537).

¹² Een dergelijke handelwijze kan ook worden gezien als een schending van het beginsel van de goede trouw (bv. Ger.EU 22 januari 1997, nr. T-115/94, ECLI:EU:T:1997:3, Opel Austria, §§ 90 e.v.; Ger.EU

⁵ Voor een grondigere analyse van het *standstill*-beginsel, zie o.m.: I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Brussel, Bruylant, 2008, 693 p.; W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Morsel, Intersentia, 2010, 212 p.; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 523 p.

⁶ Bv. GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, overweging B.19.2; GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019, overweging B.9.3; GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overweging B.6.1.



B. Huidige definitie en toepassing van het *standstill*-beginsel

5. Het *standstill*-beginsel is geleidelijk aan doorgesijpeld in de adviespraktijk van de Raad van State en in de rechtspraak en kristalliseerde tot een vaste definitie die thans unisono door de Belgische rechters wordt gebruikt: «Art. 23 Gw. impliceert een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Die verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van [de sociale bijstand]. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in art. 23, eerste lid en derde lid, 2° Gw. gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.»¹³

6. We gaan hierna kort in op de verschillende elementen van deze definitie van het *standstill*-beginsel.

De kern van het *standstill*-beginsel is dat er een evaluatie plaatsvindt van de wijziging van de rechtsbescherming tussen de wetgeving van kracht op twee verschillende tijdstippen, namelijk tussen de vroegere¹⁴ en de huidige wetgeving. Het aantrekkelijke aan het *standstill*-beginsel is dat het de mogelijkheid van een intertemporele toetsing biedt, waarbij een vergelijking plaatsvindt in de rechtsbescherming onder twee in de tijd van elkaar verwijderde wet- of regelgevers.¹⁵⁻¹⁶

17 januari 2007, T231/04, ECLI:EU:T:2007:9, §§ 85 e.v.), het zorgvuldigheidsbeginsel (bv. G. MAES, «Het *standstill*beginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 GW: progressieve (sociale) grondrechten», RW 2005-06, 1093-1094) of het redelijkheidsbeginsel (vgl. bv. met de Urgenda-klimaatzaak in Nederland: Rb. Den Haag, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDGA:2015:7145, Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, Hoge Raad, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, conclusie procureur-generaal en advocaat-generaal, ECLI:NL:PHR:2019:887, en H. SCHOUKENS en A. SOETE, «Climate change litigation against states after Urgenda: the times they are a-changing?», *Amén*. 2018, 148-182).

¹³ Bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, overwegingen B.13.1 en B.13.2. De tekst tussen vierkante haakjes is inwisselbaar door een ander sociaaleconomisch grondrecht vervat in art. 23 Gw. Voor een bespreking, zie: J. PUT en S. PEETERS, «Een (stand)stille overgang: persoonsgebonden financiering voor personen met een handicap» in I. HACHEZ en J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap. De belangrijkste arresten inzake handicap*, Brussel, Larcier, 2020, 522 e.v.

¹⁴ Over het referentiepunt of -tijdstip ten opzichte waarvan de vergelijking moet gebeuren, zie *infra*, nr. 17.

¹⁵ Dit is bv. de reden waarom het *standstill*-beginsel soms wordt ingeroepen in samenhang met rechten waarvan zonder meer de directe werking wordt erkend (zie bv. GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, overweging B.8.1).

¹⁶ Inhoudelijk heeft de toetsing veel weg van een toetsing aan bv. het gelijkheidsbeginsel, maar het gelijkheidsbeginsel plakt wel moeilijker

7. In tegenstelling tot wat zijn naam suggereert, belet de *standstill* geen achteruitgang.¹⁷ De *standstill* verzet er zich immers in beginsel niet tegen dat het beschermingsniveau aanzienlijk wordt verminderd indien daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹⁸ Een vermindering is dus wel degelijk mogelijk voor zover dit afdoende wordt verantwoord. De *standstill* heeft bijgevolg een relatieve draagwijdte.

8. Het *standstill*-beginsel vindt overigens slechts toepassing indien er sprake is van een *aanzienlijke* achteruitgang. De achterliggende *ratio* en bijgevolg ook de precieze draagwijdte van deze voorwaarde is niet steeds duidelijk. Het verdisconteren van de feitelijke onzekerheid zou één van de redenen kunnen zijn achter deze vereiste. Het gaat dan over de vraag of er wel met afdoende zekerheid een achteruitgang is vastgesteld, namelijk dat er een *aange-toonde* achteruitgang is vastgesteld. Een tweede verantwoording lijkt te liggen in de ruimte die de rechter aan de wetgever en het bestuur wenst te geven om de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op een menswaardig leven te wijzigen (art. 23, tweede lid, Gw.) in een zoektocht naar een betere invulling en uitvoering ervan.¹⁹ In die zin is het een uitdrukking van de volkswijsheid dat *anders* niet noodzakelijk slechter is.

op intertemporele situaties (zie bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, overweging B.15.2).

¹⁷ Er is met andere woorden geen *cliquet* (klikstelsel) onder de *standstill*. Een klikstelsel was bv. van toepassing tussen 2016 en 2018 op de accijns op diesel (artt. 419bis en 420 van de programmawet van 27 december 2014). Onder dit klikstelsel kon de accijns op diesel enkel maar stijgen. Dit is niet het geval voor het beschermingsniveau van de sociaaleconomische rechten vervat in art. 23 Gw. onder het *standstill*-beginsel.

¹⁸ Bv. GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overwegingen B.6.1-B.6.2; Cass. 5 maart 2018, AR nr. S.16.0033.F, RVA/C.L.; Cass. 18 mei 2015, AR nr. S.14.0042.F, Tecteo; RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans, nrs. 18.1-18.5. Zie evenwel *infra*, voetnoot 20 in fine.

¹⁹ Het recht op een menswaardig leven impliceert een complexe afweging van belangen, die in de maatschappij evolueert en een opdracht is die in de eerste plaats aan de wetgever wordt opgelegd. Het is dan ook logisch dat de rechter de wetgever ruimte laat om de modaliteiten van de uitoefening van de sociaaleconomische rechten te wijzigen. Een wijziging van modaliteiten kan bv. op korte termijn, of bv. voor bepaalde personen misschien wel vervelend zijn, maar geeft niet noodzakelijk aanleiding tot een achteruitgang van het recht van ieder om een menswaardig leven te leiden. Dit wordt althans gesuggereerd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, wanneer het oordeelt dat volgens het *standstill*-beginsel voor een aanzienlijke achteruitgang een afdoende verantwoording vereist is met redenen die verband houden met het algemeen belang, maar dat dit beginsel de wetgever het recht niet ontnemt om te oordelen hoe het betrokken recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd (bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, overwegingen B.12.3 en B.13.2; GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, overweging B.6.6. Zie ook: advies RvS 54.820/1 van 24 januari 2014, nr. 7.4; Cass. 8 februari 2018, AR nr. C.15.0537.N, G.P. t/ Orde van Vlaamse Balies, nr. 6).

Voor een grondige en kritische analyse van het vereiste van een «aanzienlijke» achteruitgang, zie: Y. MOUSSOUX, «L'arrêt «CWASS» du Conseil d'Etat: perle rare ou poisson-pilote pour le contrôle des régressions significatives de la sécurité sociale?», *APT* 2020 (234) 248-250 en 271-272.

9. Hoewel dit niet als zodanig in de definitie zelf van het *standstill*-beginsel tot uitdrukking wordt gebracht, moet er wel degelijk een inhoudelijke afweging plaatsvinden tussen de aard van de achteruitgang en de reden van algemeen belang.²⁰ Zoals de Algemene Vergadering van de Raad van State in het arrest-Coomans verduidelijkt, moet er sprake zijn van «un juste équilibre entre les intérêts en présence, à savoir, d'une part, les intérêts des requérants, et, d'autre part, les intérêts généraux que la partie adverse entend prendre en compte en adoptant les mesures attaquées».²¹ Het gaat om het evenredigheidsbeginsel dat inherent is aan elke beoordeling van een inmenging in het grondrecht.

10. Het is in de eerste plaats aan de wetgever of de regelgever om deze inhoudelijke afweging te maken, maar deze vindt wel plaats onder het toezicht van de rechter (*supra*, nrs. 3 en 4). Dit wil zeggen dat de wetgever moet kunnen *aantonen* dat hij – daar waar nodig – met het recht van

ieder op een menswaardig leven terdege rekening heeft gehouden. Deze verantwoording zal niet alleen moeten blijken uit de parlementaire voorbereidingsstukken, maar zal tevens moeten overtuigen. Met andere woorden: de verantwoording zal inhoudelijk afdoende moeten zijn onderbouwd en mag intern niet tegenstrijdig zijn.²² Hiervoor zullen bijvoorbeeld het voorhanden zijn van een grondige impactanalyse, van betrokkenheid van belangengroepen of van een publieke consultatie relevant zijn.²³ De wet- of regelgever zal ook in een afdoende verantwoording moeten voorzien voor knelpunten die in het kader hiervan naar boven zouden zijn gekomen.²⁴ Maar ook andere meer specifieke aspecten van de plicht tot behoorlijke wetgeving en regelgeving kunnen in het kader van het *standstill*-beginsel aan bod komen, zoals de vereiste van overeenstemming met het EU-recht²⁵ of van een adequate overgangsregeling.²⁶ Dit is een opmerkelijk aspect bij een toetsing aan het *standstill*-beginsel door het Grondwettelijk Hof, aangezien dit Hof tot op heden weigerachtig is om toezicht uit te oefenen op de behoorlijke totstandkoming van wetgeving,²⁷ behalve dan op een indirecte manier door middel van een toetsing aan het *standstill*-beginsel.²⁸

²⁰ Dit billijk evenwicht in de vooruitgang van het recht om een menswaardig leven te leiden kent verschillende facetten, op diverse niveaus. Zo dient bij een beoordeling van het *standstill*-beginsel rekening te worden gehouden met het beginsel van duurzame ontwikkeling vervat in art. 7bis Gw. overeenkomstig welke bepaling de wetgever een evenwicht dient na te streven tussen de sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdende met de solidariteit tussen generaties (GwH 28 april 2016, arrest nr. 62/2016, overwegingen B.6.1-B.6.4). Ietwat karikaturaal gesteld: je kan geen economisch paradijs bouwen op een ecologisch of sociaal kerkhof, of omgekeerd. Op de drie componenten moet op een gezamenlijke en evenwichtige manier vooruitgang worden geboekt. Of zoals het Grondwettelijk Hof het verwoordt: «geldt de *standstill*-verplichting [...] ter bescherming van [...] alle in art. 23 Gw. vermelde rechten» (GwH 10 oktober 2019, arrest nr. 129/2019, overwegingen B.6.2 en B.14. Zie ook: Cass. 18 mei 2015, AR nr. S.14.0042.F, Tecteo; GwH 28 februari 2019, arrest nr. 37/2019, overweging B.17.3). En dan hebben we het nog niet gehad over een vooruitgang voor de huidige generatie die ten koste zou zijn van toekomstige generaties (GwH 10 oktober 2019, arrest nr. 129/2019, overwegingen B.6.4 en B.6.7. Voor bespreking hiervan, zie: M. EL BERHOUMI e.a., «Het Stabiliteitsverdrag-arrest van het Grondwettelijk Hof: een arrest zonder belang?», *CDPK* 2017 (398), p. 413-416, nrs. 28-32).

Maar ook de onderlinge verhouding tussen de verschillende sociaal-economische rechten is niet waardenvrij. Zo merkt de Raad van State in arrest nr. 244.351 bv. op dat de bescherming van het leefmilieu ondertussen een basisvereiste geworden is waar de *standstill* in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en dus niet in zijn relatieve (vgl. *supra*, nr. 7) betekenis (RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, VZW Aktie Leefmilieu Kempen, blz. 28). Volgens het Grondwettelijk Hof is de bescherming van de rechtsstaat een vergelijkbare basisvereiste (GwH 20 oktober 2019, arrest nr. 129/2019, overweging B.10.3; Ph. GOSSERIES, «A propos de l'obligation de *standstill*» (noot bij Cass. 15 december 2014, AR nr. S.14.0011.F), *JTT* 2015 (120), p. 123, nr. 1).

²¹ RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans, overwegingen 18.1-18.5. Zie bv. ook het arrest van 5 maart 2018 waarin het Hof van Cassatie oordeelde dat de aanzienlijke vermindering van de graad van bescherming van het recht van de verweerster op arbeid en op sociale zekerheid niet in een «evenredige verhouding» staat tot het door de maatregel nagestreefde doel van budgettaire orde (Cass. 5 maart 2018, AR nr. S.16.0033.F, RVA/C.L., p. 4-6) en het arrest 81/2020 van het Grondwettelijk Hof waarin het duidelijk maakt dat enerzijds een schending van artikel 23 van de Grondwet ook zelfstandig kan worden ingeroepen los van de *standstill* en waarmee het anderzijds duidelijk maakt dat de *standstill* een modaliteit is van de evenredigheidstoetsing die inherent is aan elke inmenging met grondrechten (GwH 4 juni 2020, nr. 81/2020, overwegingen B.30.2-B.30.3).

²² Bv. GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overwegingen B.7.1. e.v.; RvS 25 oktober 2019, arrest nr. 245.927, p. 41-47; RvS 2 mei 2019, arrest nr. 244.351, nr. 32 («Het is noodzakelijk dat het bestuur zich in het kader van de eerbiediging van de *standstill*-werking met voldoende kennis van zaken een oordeel kan vormen over het nieuwe milieubeleid en de gevolgen ervan en dat die oordeelsvorming van het bestuur op een door de Raad van State controleerbare wijze geschiedt»); RvS 23 september 2011, arrest nr. 215.309, Cléon Angelo e.a., p. 22 (gebrek aan verantwoording in de beschikbare voorbereidende documenten van een besluit voor de aanzienlijke achteruitgang, die overigens op gespannen voet staat met het rechtsgrodbiedend decreet).

²³ Bv. Cass. 15 december 2014, AR nr. S.14.0011.F, p. 10. Volgens bv. RvS 25 november 2010, arrest nr. 209.222 vereist het *standstill*-beginsel dat «de overheid (...) is overgegaan tot het zorgvuldig afwegen van alle betrokken belangen» (nr. 6). Zie ook: D. DUMONT, «Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale», *JT* 2019, 601-611 en 621-628; F. LAMBINET, *Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage: quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018*, Namen, Terra Laboris, 23 maart 2018, http://www.terralaboris.be/IMG/pdf/lb_061_standstill_cho_mage_terra_laboris_18iv07.pdf, 10-11 en I. HACHEZ, o.c., 431-439.

²⁴ Zie in arrest nr. 6/2019 van het Grondwettelijk Hof bv. de grondige analyse van het antwoord van de wetgever op de opmerking uit het advies van de Raad van State (GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overwegingen B.7.1, B.7.2 e.v.).

²⁵ GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overwegingen B.10.1-B.10.13 en GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, overwegingen 10.1 e.v.

²⁶ Zie bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, overwegingen B.12.2 en B.13.3.

²⁷ D. VAN EECKHOUTTE en J. VRIELINK, «Trop de légalité tue la légalité? Legaliteit: overdaad schaadt? Wordt in de praktijk voorbijgegaan aan de doelstellingen en functies van het legaliteitsbeginsel?» in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril?*, Brussel, Larcier, 2019 (795), 805 en 812 en verwijzingen aldaar.

²⁸ Bv. GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, overweging B.21 en GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, o.m. overwegingen B.7, B.6.8, B.1.1 en B.17 (het Grondwettelijk Hof baseert zijn grondwettigheidsoordeel in belangrijke mate op het feit dat de wet voortbouwt op de resultaten van



11. Dat de Belgische rechters over een *unisono*-standaarddefinitie beschikken, wil nog niet zeggen dat de toepassing ervan in de rechtspraak steeds eenvoudig, rechtlijnig en vlot verloopt. De toepassing ervan in de rechtspraak is fluctuerend en verschillende rechterlijke uitspraken wekken zelfs de indruk van een terughoudendheid in het toepassen van het *standstill*-beginsel.

Er bestaan natuurlijk wel discussies over bepaalde aspecten van de standaarddefinitie.²⁹ Maar de redenen voor deze vrij fluctuerende rechtspraak liggen eerder in de belangrijke rol van de bewijsvoering door de partijen.³⁰ Het toetsingskader is in belangrijke mate gebaseerd op feitenkwesties, zoals het vaststellen van een (aanzienlijke) achteruitgang en van de evenredigheid ervan. Bovendien willen we aannemen dat, net zoals niet steeds elk middel dat gebaseerd is op de *standstill* even goed door een procespartij zal zijn uitgewerkt, ook niet elke rechter even zorgvuldig met een dergelijk argument zal omgaan.³¹ We mogen hierbij niet uit het oog verliezen dat de *standstill* een middel *of last resort* is: het wordt doorgaans gehanteerd indien andere mogelijke juridische argumenten uitgeput zijn. Enerzijds is dit eigen aan argumenten gebaseerd op grondrechten. Anderzijds zal een geschil dat aan de rechter kan worden voorgelegd als een schending van de *standstill* vaak tevens kunnen worden geformuleerd onder een ander juridisch argument, bv. als een schending van het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de goede trouw, het zorgvuldigheidsbeginsel, de gewekte verwachtingen, enz. Aangezien advocaten en rechters meer vertrouwd zijn met het beoordelingskader voor deze laatstgenoemde

rechtsregels, hoeft het niet te verwonderen dat ze er eerder voor zullen opteren om het geschil tegen het licht daarvan te houden. En zoals het wel meer gaat met juridische middelen *of last resort*, komt het er dan op aan om de behartigenswaardige dossiers waarvoor geen andere juridische argumenten openstonden, te filteren uit de dossiers waarin een beroep wordt gedaan op de *standstill* als zwakgebod.

Niettemin is het *standstill*-beginsel al meer dan eens succesvol ingeroepen, o.m. in het thans besproken arrest nr. 243.760.³² Hiermee willen we weliswaar niet de indruk wekken dat een middel gebaseerd op de *standstill* steeds succesvol zal zijn.³³

12. Uiteindelijk willen we er ook nog even op wijzen dat de *standstill* niet het enige instrument is waarmee de rechter toetst aan art. 23 Gw. In tegenstelling tot wat soms reflexmatig wordt aangenomen, kunnen onder omstandigheden wel degelijk direct werkende rechten en plichten worden afgeleid uit de sociaaleconomische grondrechten³⁴ en kunnen deze ook nog op verschillende andere manieren worden ingeroepen voor de Belgische rechter. Dit was overigens ook de bedoeling van de Grondwetgever.³⁵ Er anders over oordelen, zou afbreuk doen aan de doelstelling van art. 23 Gw., namelijk *vooruitgang* boeken in het recht van eenieder op een menswaardig leven en niet louter een aanzienlijke *achteruitgang* beoordelen en – zo nodig – belemmeren.³⁶

collectieve onderhandelingen tussen de sociale partners enerzijds en dat de wet bepaalde dat voor het uitwerken van nadere uitvoeringsregelingen eerst het advies van de sociale partners dient te worden ingewonnen anderzijds).

²⁹ Bv. of er wel steeds sprake moet zijn van een «aanzienlijke» achteruitgang, over de mate waarin de achteruitgang *in concreto* moet worden beoordeeld, over de gestrengheid van de motiveringsplicht of van de evenredigheidsstoetsing.

³⁰ Bv. slaagt enerzijds de partij die zich op de *standstill* beroept erin om de aanzienlijke achteruitgang aannemelijk te maken of slaagt anderzijds de tegenpartij er vervolgens niet in om dit op een overtuigende wijze te weerleggen? Zie bv. RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans, nrs. 18.1-18.5.

³¹ Zo spreekt D. Dumont van «une prise au sérieux variable» door de rechter in de toepassing van het *standstill*-beginsel inzake sociale bescherming (D. DUMONT, «Le «droit à la sécurité sociale» consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité?» in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2017, 87) en zou het Grondwettelijk Hof volgens S. Keunen en E. D'Espallier de *standstill*-verplichting zo goed als overslaan in zijn arrest 42/2016 (S. KEUNEN en E. D'ESPALLIER, «Grondwettelijk Hof verwerpt beroep tegen decreet persoonsgebonden financiering», *Juristenkrant* 2016, afl. 329, 4). Volgens F. Lambinet zou de Arbeidsrechtbank te Luik te snel tot de conclusie gekomen zijn dat de appreciatiemarge van de rechter in geval van ontoereikende motivering beperkt is, aangezien de rechter immers de naleving van het *standstill*-beginsel moet waarborgen en een geding van openbare orde bijzondere aandacht vereist, zelfs al vergt dit bijkomend onderzoek door de rechter (Arbrb. Luik 11 september 2017, nr. AR 2016/AL/413, *JTT* 2018, 42-43, in F. LAMBINET, o.c., 10-11).

³² Met een interessante parallel in RvS 23 september 2011, nr. 215.309, Cléon Angelo (eveneens inzake tegemoetkomingen voor individuele materiële hulpmiddelen voor gehandicapten) en in GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019 (wat de inkomensgarantie voor ouderen betreft).

³³ Bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016 en Cass. 15 december 2014, AR nr. S.14.0011.F/1, conclusie advocaat-generaal GENICOT.

³⁴ Bv. RvS 30 oktober 2020, nr. 248.819, Verelst e.a., nr. 18; Brussel 6 februari 2020, Braine-l'Alleud t/ Lemerrier & Noppen, AR nr. 2019/KR/62, nrs. 22 e.v.

³⁵ Hoewel art. 23 Gw. «[niet] onmiddellijk als opeisbaar recht» zou kunnen worden beschouwd, erkent de grondwetgever wel dat deze «in bepaalde gevallen aanleiding [kan] geven tot specifieke verplichtingen voor de overheid» (*Parl.St. Senaat BZ 1991-92*, nr. 100-2/3, p. 9 en 12). De grondwetgever voorzag zelfs in de mogelijkheid van «horizontale werking» tussen burgers (zgn. derdenwerking) en vroeg zich af of op basis van art. 23 schadevergoeding zou kunnen worden gevorderd (*ibid.* 11-13).

³⁶ Zie uitgebreid: L. BURSENS en D. VAN EECKHOUTTE, «Het standstill-beginsel: verantwoorden van achteruitgang of stimuleren van vooruitgang» in I. HACHEZ & J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap. De belangrijkste arresten inzake handicap*, Brussel, Larcier, (75) 82-85 en 99; A. BAILLEUX en I. HACHEZ, «Les variations de l'exigence d'effet direct selon l'ordre juridique et le type de contentieux considérés» in I. HACHEZ & J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Brussel, Larcier, 2020, 48-66; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, p. 438, nrs. 16-18 en B. STEEN, «Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State» in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Morsel, Intersentia, 2010, (113), 117-121 en 132, G. MAES, «Het standstillbeginsel in verdragbepalingen en in artikel 23 Grondwet: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming», *RW* 2005-06, (1081), 1093-1094 en verwijzingen aldaar.

III. Een scherpe toepassing van het *standstill*-beginsel in arrest nr. 243.760

13. In arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 vernietigt de Raad van State een besluit van de Waalse Regering inzake individuele integratiehulp aan personen met een handicap wegens schending van het *standstill*-beginsel, en dit op basis van een uitgebreide en scherpe analyse. Het steekt op dit punt schril af met onze preliminaire bedenkingen dat het *standstill*-beginsel niet steeds door een rechter met open armen wordt ontvangen en dat het ook niet steeds eenvoudig is om de beoordeling van een rechter op basis van het *standstill*-beginsel goed te duiden en in te schatten (*supra*, nr. 11).

Het arrest van de Raad van State nr. 243.760 van 20 februari 2019 toont in de eerste plaats al aan dat het *standstill*-beginsel geen dode letter is en rechtzoekenden tot waarborg van hun grondrechten dient.

Wat bij een eerste blik op het arrest voorts opvalt, zijn de complexiteit en de omvang van de analyse van de Raad van State om tot zijn oordeel te komen. Uit de weergave van de standpunten van de partijen blijkt dat zij hun argument op dit punt ook grondig hadden uitgewerkt en onderbouwd, zodat de Raad van State enerzijds hierop diende te antwoorden en anderzijds ook over materiaal beschikte om tot een grondig onderbouwd oordeel te komen.

14. Na een korte bespreking van de feiten (A) zullen we dieper ingaan op de beoordeling van de Raad van State in onderhavig arrest (B). Hierbij zullen we achter-eenvolgens stilstaan bij: het gebruik door de Raad van State van een mobiel temporeel referentiepunt (1); het feit dat Raad van State zich niet beperkt tot een louter abstracte vergelijking van de vroegere en huidige regelgeving, maar *in concreto* nagaat wat het globale, cumulatieve effect van de verschillende maatregelen is voor de betrokken personen met een handicap (2); dat het geen rekening houdt met louter hypothetische of voorafbestaande compenserende maatregelen (3) en dat het overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van de door het Waalse Gewest aangevoerde verantwoording van algemeen belang van de doorgevoerde wijzigingen (4).

A. Beknopte toelichting van de feiten

15. In de zaak die aanleiding gaf tot arrest nr. 243.760 vragen verschillende verenigingen die de belangen van personen met een handicap verdedigen, de nietigverklaring van het besluit van de Waalse Regering van 11 juni 2015 «tot wijziging van sommige bepalingen van het reglementair deel van het Waals Wetboek³⁷ van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de individuele integratiehulp».³⁸

Het besluit van 11 juni 2015 werd ingevoerd met het oog op de wijziging van een aantal bepalingen van voornoemd reglementair deel van het Wetboek, die betrekking hebben op de individuele steunverlening tot integratie van personen met een handicap. In het kader van de procedure die aan de aanneming van het besluit voorafgaat, wordt het advies van verschillende instanties ingewonnen. Na een positief advies van het Waals agentschap voor de integratie van personen met een handicap («Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées», hierna: «AWIPH» of «Agentschap») en van de bij de Waalse Regering geaccrediteerde inspecteur van Financiën, legde de minister die bevoegd is voor het beleid t.a.v. personen met een handicap het ontwerpbesluit in eerste lezing voor aan de Waalse Regering.³⁹

De doelstellingen van het ontwerpbesluit worden hierbij als volgt uiteengezet:

- blijven tegemoetkomen aan de noden van de personen met een handicap;
- op termijn uitbreiden van het doelpubliek van het AWIPH;
- uitbreiden van bepaalde interventiedomeinen tot personen ouder dan 65 jaar;
- responsabiliseren van de begunstigen van materiële hulpverlening, alsook van een deel van de commerciële sector dat de integratiehulpmiddelen van het AWIPH «verkoopt»;
- plafonneren of afschaffen van verschillende hulpmiddelen die ondertussen gebruikelijke consumptiegoederen geworden zijn.

In maart 2015 verleent de Waalse Commissie voor personen met een handicap («Commission wallonne des personnes handicapées», hierna: «CWPH» of «Commissie») op verzoek van de bevoegde minister een advies over het ontwerpbesluit. Dit was een bij decreet opgericht adviesorgaan voor het Waals beleid voor personen met een handicap en omvatte vertegenwoordigers van personen met een handicap en hun families, beheerders van diensten voor personen met een handicap, wetenschappers en vakbonden.⁴⁰ De Commissie betreurt o.a. dat ze pas in een heel laat stadium van het besluitvormingsproces voor het eerst geraadpleegd wordt. Het ontwerpbesluit wordt uiteindelijk op 11 juni 2015 in derde en laatste lezing door de Waalse Regering aangenomen, zonder dat hierbij met

de la Santé, relatif à l'aide individuelle à l'intégration, BS 23 juni 2015. Hierna: «het besluit van 11 juni 2015 of het (bestreden) besluit».

³⁹ Zie RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 7.

⁴⁰ Opgericht door art. 61 van het kaderdecreet van 6 november 2008 «sur la réforme de la fonction consultative», vervolgens opgenomen in art. 27 van het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid, ondertussen gewijzigd. De Commissie zal worden vervangen door een Raad inzake strategie en prospectief onderzoek («Conseil de stratégie et de prospective»), maar is nog werkzaam in afwachting van de reële installatie van deze raad (art. 154 van het decreet van 3 december 2015 betreffende het «Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles»).

³⁷ Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, BS 4 juli 2013. Hierna: «reglementair deel van het Wetboek».

³⁸ Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et



de opmerkingen van de Commissie rekening zou zijn gehouden, zo beweren althans de verzoekende partijen.

De «Association belge contre les maladies neuro-musculaires», de «Association belge des paralysés», de «Ligue belge de la sclérose en plaques» en de «Association parkinson» vorderen de nietigverklaring van het besluit van 11 juni 2015 wegens schending van art. 23 Gw. en het daaraan inherente *standstill*-beginsel. De verzoeksters beweren dat het besluit de aan de wetgever opgelegde *standstill*-verplichting immers miskent door een aanzienlijke achteruitgang teweeg te brengen in de geboden bescherming van het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand (art. 23, derde lid, 2° Gw.), zonder dat deze achteruitgang door redenen van algemeen belang verantwoord is.

B. De beoordeling door de Raad van State

16. De Raad van State vangt zijn beoordeling aan door de basisdefinitie van het *standstill*-beginsel (*supra*, nr. 5) in herinnering te brengen: art. 23 Gw. houdt voor de aangelegenheden waarop deze betrekking heeft een *standstill*-beginsel in, dat zich ertegen verzet dat een overheid die bevoegd is om een rechtsregel aan te nemen, het beschermingsniveau van de bestaande regelgeving aanzienlijk zou verlagen, zonder dat dit door redenen van algemeen belang verantwoord wordt.⁴¹

1° Achteruitgang: een mobiel intertemporeel referentiepunt

17. Onmiddellijk daarop geeft de Raad van State langs zijn neus weg een eerste nadere invulling van de basistheorie: «Par ailleurs, c'est au regard de la législation applicable au moment de l'introduction de la modification critiquée qu'il faut examiner si cette modification implique un recul sensible du niveau de protection.»⁴² In overeenstemming met een ondertussen gevestigde rechtspraak opteert de Raad van State bijgevolg voor het mobiele referentiepunt: volgens de Raad is het in het licht van de regelgeving die van toepassing is op het ogenblik van de introductie in onze rechtsorde van het bestreden besluit dat moet worden beoordeeld of de wijziging aanleiding geeft tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau.⁴³

Met andere woorden, men moet de situatie van de begunstigden onder de bestreden norm vergelijken met hun situatie onder de gelding van de *eerst* eraan voorgaande regelgeving.⁴⁴ In de zaak die aanleiding gaf tot het arrest nr. 243.760, staft het Waals Gewest bv. zijn verweer met het argument dat de vermeende achteruitgang die bestaat in een «financiële bijdrage» door de begunstigden van individuele integratiehulpverleningen al in het besluit van de Waalse regering van 3 juni 1999⁴⁵ was opgenomen en bijgevolg onder het *standstill*-beginsel geen achteruitgang meer uitmaakt. De Raad van State wees er evenwel op dat het besluit van 4 februari 2004⁴⁶ deze financiële bijdrage in tussentijd weer had afgeschaft. Dat deze financiële bijdrage in het verleden enige tijd had bestaan, is volgens de Raad van State irrelevant voor de beoordeling van de veroorzaakte achteruitgang, daar deze net vóór de goedkeuring van het bestreden besluit niet van toepassing was.⁴⁷

De concrete toepassing van de Raad van State, waarbij elke vooruitgang – zoals het schrappen van een financiële bijdrage – het nieuwe referentiepunt wordt, is in overeenstemming met de doelstelling zelf van art. 23 Gw., namelijk het bewerkstelligen van vooruitgang in het recht op menselijke waardigheid. In het verlengde hiervan rijst overigens de vraag of een referentiedatum op zich wel een pertinent criterium is en of het niet eerder de *achteruitgang zelf* is die het enige relevante criterium zou moeten zijn, ongeacht of deze op een abrupte, een geleidelijke (de salami-tactiek⁴⁸) of op een golvende manier doorgang heeft gevonden (vgl. *infra*, nr. 23).⁴⁹

tweede referentiepunt het risico in zich houdt van «a death by a thousand cuts» (ook bekend als de salami-tactiek) (zie bv. de bespreking in D. DUMONT, o.c., in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 79-81; F. LAMBINET, o.c., 7; G. MAES, o.c., RW 2005-06, 1085-1087; B. STEEN, o.c., in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, 126; J. VELAERS, o.c., 445, nr. 30 en de vele verwijzingen aldaar). Om hieraan tegemoet te komen, menen anderen dan weer dat het hoogste niveau van bescherming de maatstaf dient te zijn (*infra*, voetnoot 67), of in onze herformulering hiervan: het is de achteruitgang zelf die de maatstaf is, ongeacht hoe deze tot stand wordt gebracht.

⁴⁴ Zowel de rechtspraak van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof als het Hof van Cassatie sluiten zich hierbij aan (Cass. 5 maart 2018, AR nr. S.16.0033.F; Cass. 15 december 2014, AR nr. S.14.0011.F; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008; GwH 1 september 2008, nr. 132/2008, overweging B.9; GwH 14 september 2006, nr. 135/2006 en nr. 137/2006; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004; RvS 29 april 2014, nr. 227.231, ASBL Ligue Royale pour la protection des oiseaux, p. 9; advies RvS nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, p. 8).

⁴⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 1999 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide matérielle à l'intégration des personnes handicapées, BS 27 augustus 1999.

⁴⁶ Arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2004 fixant les conditions et les modalités d'intervention d'aide matérielle à l'intégration des personnes handicapées, BS 18 mei 2004.

⁴⁷ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 60.

⁴⁸ Over deze uitdrukking, zie *supra*, voetnoot 43.

⁴⁹ Vgl. bv. met D. DUMONT, o.c., in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 80; I. HACHEZ, o.c., p. 472: volgens hen dient het hoogste niveau van rechtbescherming het vergelijkingspunt te zijn.

⁴¹ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 56.

⁴² RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 56.

⁴³ In de rechtspraak en rechtsleer was gedurende enige tijd discussie over wat de referentiedatum is ten opzichte waarvan de achteruitgang moet worden beoordeeld. Sommigen beweerden dat uit het *standstill*-beginsel voortvloeit dat er geen achteruitgang mag zijn t.o.v. het ogenblik waarop art. 23 Gw. werd aangenomen. Anderen menen dan weer dat de *standstill* moet worden beoordeeld in het licht van de bestaande wetgeving op het ogenblik dat de nieuwe wetgeving wordt aangenomen of nog in het licht van de wetgeving die tot dan toe het hoogste beschermingsniveau geboden heeft. Wat de eerste twee referentiepunten betreft, beide hebben hun voor- en nadelen: bij de eerste wordt immers geen rekening gehouden met de vooruitgang die zou zijn geboekt sinds 1994, terwijl het

2° Aanzienlijke achteruitgang: een toetsing «in concreto» van het globale, cumulatieve effect van de maatregelen

18. De Raad van State onderzoekt vervolgens in het arrest of er sprake is van een *aanzienlijke* achteruitgang. Het Waalse Gewest ontkent immers niet dat het besluit een achteruitgang veroorzaakt t.a.v. de voordien geboden bescherming, maar beweert dat deze niet *aanzienlijk* is.⁵⁰ De Raad van State vergelijkt hierbij de rechtsbescherming zoals deze geboden wordt door de regelgeving, maar hij beperkt zich hierbij niet tot een abstracte toetsing van het verschil in rechtsbescherming door de nieuwe t.o.v. de oude regelgeving: hij gaat ook na welke de concrete gevolgen hiervan zijn voor de begunstigden van de rechtsnorm.⁵¹ De Raad van State kon hiertoe overgaan, omdat hij zich kon baseren op gegevens die de partijen in het proceduredossier hadden aangebracht (vgl. *supra*, nr. 11).

Ter ondersteuning van hun betoog dat het bestreden besluit de *standstill*-verplichting schendt, wijzen de verzoekende partijen op vier achteruitgangen die het besluit teweegbrengt.

19. De eerste achteruitgang waarop de verzoekende partijen wijzen, is de invoering van een «financiële bijdrage» van 10 % of 2 % voor de persoon met een handicap op elke door het AWIPH toegekende steun. Volgens de Raad komt dit neer op een lineaire reductie van *alle* individuele steunverlening door het AWIPH en moet dit als een oorzaak van aanzienlijke achteruitgang in de voordien geboden bescherming beschouwd worden, *zelfs* als de bijdrage tot 2 % beperkt is.

Dit vormt een duidelijke illustratie van de toetsing *in concreto* van het effect van een maatregel op de begunstigden ervan. Al lijkt een financiële bijdrage van de begunstigden van 2 % op het eerste gezicht een maatregel met bescheiden impact te zijn, toch oordeelt de Raad dat deze *in casu* een aanzienlijke achteruitgang vormt, omdat deze juist toegepast wordt op categorieën van personen met een handicap in een bijzonder zwakke financiële situatie, met name die welke om die reden aanspraak konden maken op verhoogde tegemoetkomingen.⁵² De omstandigheid dat er bovendien andere mogelijkheden bestonden om te voorkomen dat de invoering van deze bijdrage een te grote weerslag zou hebben op de begunstigden van materiële hulpverlening (er werd bv. verwezen naar financiële beschermingsmaatregelen, zoals de maximumfactuur in de geneeskundige zorg, die de jaarlijkse medische kosten voor gezinnen tot een plafondbep-

drag beperkt), speelt bij de beoordeling van de Raad van State een belangrijke rol.⁵³

20. De Raad van State beoordeelt de drie andere voorgedachte achteruitgangen gezamenlijk. De drie maatregelen hebben met elkaar gemeen dat ze in essentie, zij het onder verschillende vormen, voordien toegekende hulpvoorzieningen uitsluiten of de financiële tussenkomst van het AWIPH verlagen. De Raad van State analyseert hierbij grondig de concrete gevolgen van de drie maatregelen. Zo stelt hij bijvoorbeeld vast dat de afschaffing van bepaalde bijdragen⁵⁴ bijkomende kosten teweegbrengt die vroeger door de steunverlening van het AWIPH gedekt werden, weliswaar zonder daarbij te oordelen of dit een *aanzienlijke* afname van het beschermingsniveau met zich meebrengt.⁵⁵ In zijn oordeel over de afschaffing of verlaging van bepaalde andere bijdragen, zoals respectievelijk die voor de «bouw van aangepaste woningen» of voor de aankoop van aangepaste bedden, vermeldt de Raad dan weer wél expliciet dat er sprake is van een substantiële weerslag op de situatie van personen met een handicap.⁵⁶ Ook hier baseert de Raad zijn oordeel op de concrete omstandigheden waarin deze personen zich (kunnen) bevinden, met name het feit dat zij meer ruimte nodig hebben dan personen zonder handicap om zich binnenshuis te kunnen verplaatsen, en dat het moeilijk is om aangepaste bedden te vinden die de nieuwe maximumtussenkomst van het AWIPH voor bedden niet te boven gaan.

21. De Raad van State trancheert de vraag naar het al dan niet aanzienlijke karakter van de drie andere achteruitgangen alsnog op basis van bewijsregels (vgl. *supra*, nr. 11). Hij oordeelt immers dat op basis van de opmerkingen in het advies van de Waalse commissie voor personen met een handicap op aannemelijke wijze wordt aangetoond dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van de rechtsbescherming en dat dit niet op overtuigende wijze wordt weerlegd: «Eu égard spécialement aux observations de la Commission, il n'existe pas d'élément ressortant du dossier administratif ou des écrits de procédure qui permettraient de décider que les réductions ou suppressions dont il est fait état ci-avant ne puissent être considérées comme des reculs sensibles.»⁵⁷

22. De Raad van State voegt daar nog aan toe dat in zoverre de verzoekende partijen niet zouden kunnen aantonen dat *elke* van deze drie maatregelen afzonderlijk een aanzienlijke achteruitgang impliceert, rekening houdend met de concrete impact op bepaalde personen met een

⁵⁰ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 25, 48 en 59.

⁵¹ Vgl. bv. met GwH 14 maart 2019, nr. 44/2019, overwegingen B.32-B.33.1 en advies RvS 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, p. 9. Of zoals G. Maes het verwoordt: «Grondrechtenbescherming kan nooit los worden gezien van de maatschappelijke realiteit» (G. MAES, o.c., RW 2005-06, 1088-1089).

⁵² Vgl. met GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, overweging B.9.6.

⁵³ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 60.

⁵⁴ Meer bepaald bijdragen m.b.t. goederen die men als «gebruikelijke consumptiegoederen» beschouwt, zoals intercomsystemen, parlofonen, beeldtelefoons, gemotoriseerde garagepoorten, inductiekookplaten, zetels met een mechanisme om op te staan en te gaan zitten, bedtafels, nachttafels, ...

⁵⁵ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 59.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 59.



handicap, het cumulatief effect van deze drie maatregelen samen moet worden bekeken. De personen met een handicap hebben immers vaak verschillende hulpmiddelen nodig, en het aantal personen dat deze hulpmiddelen samen nodig heeft, zal volgens de Raad van State niet uitzonderlijk zijn. Een cumulatie van de drie maatregelen geeft voor de begunstigten *de facto* aanleiding tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, ook al zouden deze maatregelen elk op zich beschouwd geen dergelijke impact hebben.⁵⁸ In de gevallen waarin de tussenkomst van het AWIPH niet werd afgeschaft, maar verlaagd, moeten deze maatregelen overigens nog worden gecombineerd met de impact van de financiële bijdrage van 10 of 2 % die ten laste werd gelegd van de begunstigten.⁵⁹ Op basis hiervan besluit de Raad: «Dans de telles circonstances, il doit être considéré que l'arrêt attaqué entraîne de manière globale un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert.»⁶⁰

23. Een première in de rechtspraak van de Raad van State en wellicht het meest innovatieve element van dit arrest is dat de Raad van State oordeelt dat rekening moet worden gehouden met het cumulatief effect van de bestreden maatregelen. Dit sluit ook aan bij de feitelijke situatie dat personen met een handicap vaak behoefte hebben aan verschillende hulpmiddelen en dat een vermindering in de tussenkomst van verschillende van deze hulpmiddelen voor hen dan ook een cumulatieve vermindering van hun beschermingsniveau inhoudt.

Ook de evaluatie van de globale impact van het besluit van 11 juni 2015 door de cumulatieve toepassing van verschillende soorten maatregelen op de betrokken begunstigten (*in casu* een vermindering van de tussenkomst voor verschillende hulpmiddelen door het AWIPH en de financiële bijdrage ten laste van de begunstigten) te beoordelen, sluit aan bij de beoordeling *in concreto* van de vermindering van het door de regelgeving geboden beschermingsniveau. Het voorkomt dat door verschillende maatregelen gezamenlijk, die elk op zich een eerder beperkte impact hebben op de begunstigten van het grondrecht vervat in art. 23 Gw., een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau zou worden bereikt dat aan een rechterlijke controle door middel van het *standstill*-beginsel zou ontsnappen.

⁵⁸ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 60. In dit opzicht pleit F. Lambinet voor een legitimiteitscontrole van elke maatregel die een achteruitgang teweegbrengt, *al is deze niet aanzienlijk*. Het cumulatief effect wordt hier nog breder gezien dan dat van de verschillende maatregelen vervat in eenzelfde wet- of regelgeving. Dankzij deze strengere controle zou men kunnen voorkomen dat het *standstill*-beginsel uitgehold wordt door afzonderlijke, successieve achteruitgangen vrij te stellen van *standstill*-controle terwijl deze bij cumulatie het beginsel aanzienlijk zouden aantasten of zelfs zouden schenden (zie F. LAMBINET, o.c., 5-6). Zie ook: I. HACHEZ en S. VINCENT, «Principe de standstill et droit à l'accueil des demandeurs d'asile. De l'abc d'une méthodologie à l'allégorie de la grenouille» (noot onder GwH, nr. 95/2014), AP 2015/1, 72- 81.

⁵⁹ *Supra*, nr. 19.

⁶⁰ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 60-61.

3° Met hypothetische of voorafbestaande compenserende maatregelen wordt geen rekening gehouden

24. De Raad van State onderzoekt vervolgens de compenserende maatregelen die volgens het Waalse Gewest de aanzienlijke vermindering zouden compenseren.

Bij het beoordelen van de globale, concrete impact van een wet of reglement dient immers rekening te worden gehouden met mogelijke compenserende maatregelen die de vermindering van het beschermingsniveau zouden verzachten of zelfs neutraliseren. De aanwezigheid van compenserende maatregelen zou er overigens op kunnen wijzen dat er enkel sprake is van een wijziging van de modaliteiten van de uitoefening van een sociaal-economisch recht en dus niet van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau.⁶¹ Dat met mogelijke compenserende maatregelen rekening moet worden gehouden bij het beoordelen van de al dan niet (aanzienlijke) vermindering van het beschermingsniveau, wordt door de rechtspraak erkend.⁶²⁻⁶³

Het Waalse Gewest wijst op de volgende compenserende maatregelen die het zou hebben genomen:

- in de nota aan de Waalse Regering bij het aannemen van het besluit zouden suggesties geformuleerd zijn ter optimalisering van de toekenning van materiële hulp en zou het voornemen zijn geuit om twaalf tot achttien maanden na de inwerkingtreding van het besluit de genomen maatregelen te evalueren;
- de invoering van een uitleensysteem van tweedehands bijstandsmateriaal op basis van een overeenkomst die het AWIPH heeft gesloten;
- in art. 796/6 van het reglementaire deel van het Wetboek is in een bijzondere afwijkingsprocedure voorzien op basis waarvan in uitzonderlijke gevallen alsnog een tegemoetkoming zou kunnen worden verkregen.

⁶¹ Zie *supra*, nr. 8.

⁶² Bv. GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, overweging B.19.3; advies RvS nr. 66.660/1/3 van 25 oktober 2019, p. 9; advies RvS nr. 57.701/1 van 22 juni 2015, p. 5; advies RvS nrs. 56.907/1 en 56.908/1 van 19 december 2014, p. 8-9; F. LAMBINET, o.c., 6.

⁶³ De Raad van State vermeldt soms expliciet dat de aanzienlijkheid van de achteruitgang mede vaststaat omdat er geen compenserende maatregelen genomen werden (bv. RvS 23 september 2011, nr. 215.309 en advies RvS 57.701/1 van 22 juni 2015, p. 9: «Compte tenu notamment du fait que la modification en projet n'est pas assortie de mesures qui pourraient tendre à compenser la perte de protection dans le chef des personnes concernées, la section de législation est d'avis qu'elle doit être considérée comme une diminution sensible du niveau de protection offert par la législation applicable»). Zie in de zin ook D. DUMONT, o.c., in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, 74: «... il est justifié d'exiger que le recul soit significatif, afin de préserver la marge d'appréciation du législateur, lorsque l'auteur de la norme a entendu modifier uniquement les modalités de mise en œuvre d'un droit tout en maintenant, globalement, un niveau de protection équivalent. En revanche, soutient la même auteure, cette exigence n'a pas lieu d'être, sous peine de risquer de vider le principe de standstill de sa substance, lorsque l'auteur de la norme a porté atteinte à un droit sans chercher à maintenir, au moyen de mesures alternatives ou compensatoires, un niveau de protection équivalent.»

Deze argumenten worden door de Raad van State van tafel geveegd omdat het ofwel om loutere voornemens gaat waarmee geen werkelijke compensatie wordt verwezenlijkt, ofwel om mechanismen die al vóór de aanneming van het besluit bestonden. De overeenkomst over het uitleensysteem van tweedehands bijstandsmateriaal werd namelijk op 15 januari 2014 gesloten, en de vermelde bijzondere afwijkingsprocedure bestond al ten tijde van de aanneming van het bestreden besluit. Ter herinnering, alle normen die ten tijde van de goedkeuring van de bestreden norm reeds bestaan, zijn basisnormen die het beschermingsniveau vastleggen (of referentienormen) in het licht waarvan de mogelijke achteruitgang door de nieuwe norm zal moeten worden beoordeeld.⁶⁴ Ook andere zogenaamde «nieuwe» steunmaatregelen die «*au fur et à mesure*» zouden zijn uitgevaardigd, kunnen het negatieve effect van het bestreden besluit derhalve onmogelijk compenseren, daar zij voorheen zijn aangenomen en juist al deel uitmaken van de referentienorm.⁶⁵ De voorgelegde mechanismen weerleggen noch compenseren dus de «aanzienlijkheid» van de door het besluit teweeggebrachte achteruitgang.

De Raad van State ziet wel één *specifieke* compenserende maatregel, namelijk de invoering van een vergoeding voor *smartphones* die de afschaffing van de vergoeding voor vaste telefoonverbindingen compenseert. Maar het feit dat in het besluit voor één welbepaald hulpmiddel een «compenserende» maatregel wordt ingevoerd, kan op zich niet de vaststelling weerleggen dat het besluit *globaal* genomen aanleiding geeft tot een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau: «A supposer même qu'il puisse être considéré que sur ce point précis l'arrêté attaqué n'emporte pas de régression sensible dans la protection des droits antérieurement reconnus, cette circonstance n'est pas de nature, à elle seule, à invalider le constat, effectué ci-avant, relatif à l'incidence de l'arrêté attaqué, envisagé globalement, sur le niveau de protection antérieurement reconnu.»⁶⁶

4° Rechtvaardigingsgronden en het belang van een grondige verantwoording

25. De vaststelling van een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau volstaat echter niet om het bestreden besluit te vernietigen wegens de schending van

het *standstill*-beginsel. De Raad van State vervolgt dan ook zijn beoordeling door na te gaan of de aanzienlijke achteruitgang kan worden verantwoord door een reden van algemeen belang.⁶⁷

Het Waalse Gewest geeft drie redenen van algemeen belang die de achteruitgang zouden moeten verantwoorden:

- de noodzaak van budgettaire besparingen in de uitgaven van het AWIPH;
- de noodzaak om de continuïteit van de openbare dienstverlening te waarborgen wat betreft de hulpverlenings-systemen ter integratie van personen met een handicap;
- de noodzaak om de begunstigden te responsabiliseren, meer bepaald met als doel te vermijden dat bandagisten en ondernemers hun kostenraming kunstmatig opdrijven en om de begunstigden aan te sporen om hun «enveloppe» zuinig te beheren.

26. De Raad van State onderzoekt deze nader. Volgens de nota aan de Waalse Regering streeft het bestreden besluit inderdaad na de continuïteit van het systeem van individuele hulpverlening aan personen met een handicap te waarborgen en om op termijn zelfs het doelpubliek ervan uit te breiden door structurele maatregelen in te voeren die gericht zijn op enerzijds de responsabilisering van de begunstigden en anderzijds op de verwezenlijking van budgettaire besparingen. De Raad van State betwist de legitimiteit van deze doelstellingen van algemeen belang niet, maar verduidelijkt wel het verband tussen de verschillende doelstellingen: de responsabilisering en de besparing zijn twee directe doelstellingen om op termijn de continuïteit van het systeem te waarborgen en zelfs het aantal begunstigden ervan te kunnen uitbreiden.⁶⁸

Door dit onderzoek – waarbij wordt nagegaan of de in de procedure aangevoerde redenen van algemeen belang ook bevestiging vinden in de stukken van het administratief dossier – gaat de Raad van State na of de in de procedure vermelde doelstellingen ook werkelijk door de wetgever in acht werden genomen bij de uitwerking van het bestreden besluit dan wel of ze later werden opgedist «pour les besoins de la cause».⁶⁹ Met andere woorden, hij gaat na of de doelstellingen overtuigen. Isabelle Hachez analyseert

⁶⁴ Zie *supra*, nr. 17.

⁶⁵ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 61: «Au surplus, il n'y a pas lieu d'avoir égard à la circonstance (...) que «de nombreuses aides ont aussi vu le jour au fur et à mesure des modifications réglementaires», dès lors que les aides dont il est ainsi fait état ont toutes été instaurées par des modifications antérieures, qu'elles existaient donc le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué et que c'est précisément par rapport à la réglementation applicable à ce moment que doit être apprécié le caractère sensible ou non du recul du niveau de protection induit par les modifications en cause.»

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 56.

⁶⁸ Voor een voorbeeld waarin de Raad *a contrario* op grond van het administratief dossier oordeelde dat de achteruitgang geen verband houdt met een reden die met het algemeen belang gerechtvaardigd kon worden, zie RvS 23 september 2011, nr. 215.309. Zie ook: Arbh. Brussel, 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, www.juridat.be: «La cour du travail constate que les motifs budgétaires allégués par l'ONem ne résultent pas clairement des documents auxquels elle peut avoir égard. Ils ne résultent pas des préambules des arrêtés royaux du 20 et du 23 juillet 2012. L'ONem ne dépose pas l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et ne produit pas le procès-verbal des réunions de son Comité de gestion (...) à l'occasion desquelles les motifs de ces projets sont susceptibles d'avoir été discutés. La réalité des motifs allégués n'est donc pas établie.»

⁶⁹ Dit komt neer op de «contrôle de la réalité des motifs» (zie Arbh. Brussel, 18 januari 2017, AR nr. 2015/AB/501, www.juridat.be). In voornoemd arrest wijst het Brusselse Arbeidshof er immers op dat



de juridische draagwijdte van dit onderzoek wat verfijnder: het ontbreken van aanwijzingen door de wetgever wat de redenen betreft die een achteruitgang in de gewaarborgde grondrechten verantwoorden, heeft immers tot gevolg dat de rechter een *strenge* controle op de naleving van het *standstill*-beginsel moet uitvoeren.⁷⁰ Indien de wetgever integendeel een toereikende motivering geformuleerd heeft, kan de controle van de rechter op dit punt eerder bescheiden blijven, al zal hij wel aanvullend onderzoek moeten doen als er aanwijzingen zijn die doen denken dat er sprake is van een kennelijk foutief oordeel over de wenselijkheid en de pertinentie van de bestreden norm.⁷¹

27. De Raad van State gaat verder met zijn grondige toetsing van de vooropgestelde doelstellingen van algemeen belang en oordeelt dat de in het besluit genomen maatregelen niet *pertinent* zijn of niet *adequaat* zijn om de doelstellingen van algemeen belang te bereiken. De aanwijzing die de Raad van State hiertoe aanzet, is de interne inconsistentie in de motivering en tussen de vooropgestelde doelstellingen en de hiervoor genomen maatregelen. Hij focust hierbij op de eerste directe doelstelling van het besluit, de responsabilisering van de begunstigden.

In eerste instantie spitst de Raad van State zijn onderzoek toe op de invoering van de «financiële bijdrage» van de begunstigden, aangezien dit volgens de Waalse commissie voor personen met een handicap de belangrijkste aanpassing is die wordt doorgevoerd door het besluit van 11 juni 2015. De responsabilisering van de begunstigden zou tot doel hebben om «een aantal misbruiken en dysfuncties» in het hulpverleningssysteem te corrigeren.⁷² Uit het administratief dossier blijkt echter dat de verantwoordelijkheid voor deze misbruiken en dysfuncties door alle betrokken actoren gedeeld wordt en dat deze niet louter aan de begunstigden van bijdragen en hulpverlening ten laste mag worden gelegd.⁷³ De Waalse commissie voor personen met een handicap beklemtoonde in haar advies immers dat de responsabilisering van de begunstigden gepaard moet gaan met de responsabilisering van alle betrokken actoren, om zo een optimaal evenwicht in de lasten te verkrijgen. De Raad van State stelt vast dat deze opmerking niet in acht genomen werd door de regelgever. Bovendien zouden ook

minder ingrijpende maatregelen kunnen genomen zijn om de voornoemde doelstelling te bereiken (bv. werken met offertes, standaardcontracten en beoordeling door het Agentschap van de hoogte van het toegekende steunbedrag).⁷⁴ Ten slotte blijkt uit het dossier dat het merendeel van de misbruiken in de sector van de aangepaste woningen gebeurt. Een maatregel die alle individuele steun- en hulpverleningen, in alle sectoren gelijkmatig treft, is dan ook niet adequaat om dit misbruik aan te pakken.⁷⁵

Bijgevolg oordeelt de Raad van State dat de door de Waalse Regering vooropgestelde doelstelling van een «juiste responsabilisering van *alle* actoren», niet op adequate of pertinente wijze kan worden gerealiseerd door het invoeren van een lineaire «financiële bijdrage», welke maatregel *uitsluitend* op de begunstigden van steun- en hulpverlening weegt (en dus niet op de andere actoren), en dit voor *alle* toegekende bijstandsmaatregelen (terwijl de misbruiken vooral in één bepaalde sector te situeren zijn), terwijl deze met voor de begunstigden minder ingrijpende instrumenten hadden kunnen worden aangepakt.⁷⁶ Hij oordeelt dat het motief van de noodzaak om de begunstigden te responsabiliseren dus niet pertinent genoeg is om de door het besluit veroorzaakte achteruitgang in het licht van art. 23 Gw. te rechtvaardigen.

28. De Raad besluit dat niet alleen de financiële bijdrage, maar ook de drie andere aangevoerde aanzienlijke achteruitgangen die bestaan in het uitsluiten of verminderen van voordien toegekende hulpmiddelen, het *standstill*-beginsel schenden. Hij baseert zich hiervoor op de overweging dat hetzelfde motief deels ook deze drie maatregelen zou moeten verantwoorden enerzijds, en dat de verschillende maatregelen van het bestreden besluit globaal genomen een aanzienlijke achteruitgang teweegbrengen t.a.v. het voordien geboden beschermingsniveau anderzijds.⁷⁷

Wat de tweede directe doelstelling, namelijk die van budgettaire besparingen betreft, leidt de Raad van State daarnaast «uit de omstandigheden waarin het bestreden besluit aangenomen werd» af dat het onlosmakelijk verbonden is met het doel van responsabilisering van de begunstigden, teneinde de continuïteit van het systeem van individuele hulpverlening aan personen met een handicap te waarborgen en om de begunstigden ervan op termijn zelfs uit te breiden. De Raad achtte het om die re-

«dans le cadre de son pouvoir marginal de contrôle des motifs d'intérêt général, la cour du travail doit, tout d'abord, être en mesure de vérifier la réalité des motifs invoqués».

⁷⁰ Arbh. Luik (Neufchâteau), 10 februari 2016, AR nr. 2015/AU/48, vermeld in F. LAMBINET, o.c., 10: «L'intensité du contrôle judiciaire portant sur le motif général variera selon que celui-ci est exprimé dans l'acte législatif ou réglementaire litigieux ou, qu'à l'inverse, le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier de son action», auquel cas «il incombe au juge d'exercer un contrôle strict de l'obligation de standstill, et, en cas de doute sur la proportionnalité de la mesure régressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitrices de la charge de la preuve»; I. HACHEZ, o.c., 645-649.

⁷¹ I. HACHEZ, o.c., 647.

⁷² RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 62-64.

⁷³ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 64.

⁷⁴ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 64: «Il en va d'autant plus ainsi que le risque d'abus peut être – à tout le moins partiellement – prévenu par l'exercice du pouvoir d'appréciation que porte l'AWIPH sur le montant d'aide qu'elle accorde, pouvoir qu'atteste la faculté, reconnue à cette dernière par l'article 788 du Code réglementaire, de réclamer des devis ou des offres de prix.»

⁷⁵ Cass. 5 maart 2018, AR nr. S.16.0033.F: volgens dezelfde redenering oordeelde het Hof van Cassatie bij arrest van 5 maart 2018 dat de Arbeidsrechtbank te Luik rechtmatig vaststelde dat het bestreden artikel de *standstill*-verplichting van art. 23 Gw. schendt, daar er geen proportioneel evenwicht was tussen het aangevoerde motief van algemeen belang en het door de bestreden bepaling beoogde doel.

⁷⁶ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 64.

⁷⁷ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 65.

den onnodig te onderzoeken of het budgettaire oogmerk afzonderlijk genomen de veroorzaakte achteruitgang als-nog zou kunnen verantwoorden.⁷⁸

De Raad van State oordeelt bovendien dat hij niet hoeft in te gaan op de vraag of de achteruitgang kon worden verantwoord door de doelstelling van budgettaire besparingen of door de doelstelling om op die manier het aantal begunstigten van steunmaatregelen door het AWIPH uit te breiden, omdat deze hypothetisch waren of niet nodig om het geschil te beslechten. Dit is enerzijds jammer, want daar zitten potentieel een aantal interessante vragen in verscholen over de draagwijdte van art. 23 *juncto* art. 7bis Gw.⁷⁹ Zou bijvoorbeeld een vermindering van de tussenkomst voor de huidige begunstigten verantwoord kunnen worden door het doel om ook andere hulpbehoevenden dit recht te laten genieten? Wat indien de hiermee gepaard gaande budgettaire verschuiving noodzakelijk zou blijken om een andere, minderbedeelde sector in de sociale bijstand te ondersteunen? Of wat indien dit nodig zou zijn om een ander sociaal-economisch grondrecht te beschermen?⁸⁰ Zou een vermindering overigens ook mogelijk zijn om louter budgettaire redenen in geval van een structureel begrotingsprobleem?⁸¹ De terughoudendheid van de Raad van State wat dit laatste argument betreft, is natuurlijk wel begrijpelijk: budgettaire redenen worden immers al te vaak als een *passerpartout* of als een rookscherm ingezet om negatief gepercipieerde maatregelen te verantwoorden. Bovendien moeten we erkennen dat het *standstill*-beginsel weinig baat heeft bij hypothetische antwoorden op hypothetische vragen. Wie zou bovendien durven te klagen dat zijn juridische honger nog niet gestild is na zo een grondige en uitvoerige analyse van het *standstill*-beginsel in arrest nr. 243.760?

Omdat de maatregelen waarvan vast is komen te staan dat deze het *standstill*-beginsel schenden, niet afgescheiden kunnen worden van de rest van het bestreden besluit, gaat de Raad van State over tot een integrale vernietiging van het besluit van 11 juni 2015.

29. De Raad van State is scherp voor de Waalse Regering. Hoewel hij zich op basis van zijn analyse evengoed tot de «onredelijkheid» van de maatregelen had kunnen beperken, gaat hij een stap verder en oordeelt hij dat deze gewoonweg niet «pertinent» zijn om de doelstellingen te bereiken. Het is eerder uitzonderlijk dat een rechter hiertoe besluit. Niet pertinent wil in gewoon taalgebruik immers zeggen dat het bestuur niet doet wat het zegt of niet weet wat het doet. De Raad van State is er heel expliciet over dat de Waalse Regering niet doet wat ze zegt: «Il doit être souligné à cet égard que ce que la partie adverse présente comme une mesure de «responsabilisation» n'est autre qu'une diminution linéaire et générale du montant des aides individuelles, sous réserve des exceptions susmentionnées.»⁸² De Raad van State meent overigens dat de Waalse Regering op basis van regelgevend knoeiwerk is overgegaan tot een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau voor personen met een handicap. Ook hier is de Raad van State vrij expliciet over. Op basis van een grondig onderzoek van het administratief dossier oordeelt de Raad dat dit intern niet consistent is en dat het de bestreden beslissing niet draagt. Hij besteedt hierbij bijzondere aandacht aan het advies van de Waalse Commissie voor personen met een handicap. Haar advies zou veel te laat in het regelgevingsproces voor het eerst zijn gevraagd en op haar opmerkingen en bedenkingen zou de regering geen afdoende antwoord hebben gegeven.⁸³ Maar ook de nota van het Agentschap en de verschillende nota's aan de Waalse Regering zouden intern tegenstrijdig zijn. Met andere woorden, volgens de Raad van State wist de Waalse Regering eigenlijk ook niet wat ze deed (vgl. *supra*, nr. 10).⁸⁴

30. Uit arrest nr. 243.760 blijkt dat de rechter niet alleen het procedureverloop dient te toetsen, maar ook inhoudelijk dient toe te zien op de adequate en pertinente motivering ervan. Voor een rechter kan dit moeilijk zijn, daar de concrete gevolgen van een nieuwe wetgeving of regelgeving ten tijde van een vernietigingsprocedure misschien nog niet duidelijk zijn en omdat de inschatting en de impactanalyse van beleidsmaatregelen niet nood-

⁷⁸ Over dit veralgemenende deel van het arrest waarbij de beoordeling van één maatregel in het licht van één doelstelling van het besluit wordt doorgetrokken naar de andere maatregelen en de andere doelstellingen, merkt Louis Triaille – terecht – op: «on ne peut nier la présence d'un petit tour de passe-passe dans ce raisonnement du Conseil d'Etat» (L. TRIAILLE, «L'AViQ face aux promesses d'impasses budgétaires: un chemin de travers à trouver, entre impératifs de gestion et droits fondamentaux des personnes handicapées» in I. HACHEZ en J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap. De belangrijkste arresten inzake handicap*, Brussel, Larcier, 2020 (543) 557).

⁷⁹ *Supra*, voetnoot 20.

⁸⁰ *Supra*, voetnoot 20.

⁸¹ Over de toepassing van het *standstill*-beginsel in tijden van financiële crisis, zie bv. I. HACHEZ, «Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque: des décisions osées mais inégalement motivées», *TSR* 2014, 249-279. Voor een kritische analyse van het economische groeiparadigma als voorwaarde voor het realiseren van sociaaleconomische grondrechten, zie bv. M. PETEL en N. VANDERPOTTEN, «Economic, social and cultural rights and their dependence on the economic growth paradigm: Evidence from the ICESCR system», *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2021, 53-72.

⁸² RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 65.

⁸³ Louis Triaille beklemtoont het grote belang dat de Raad van State hecht aan het advies van de Waalse commissie voor personen met een handicap en oordeelt dat de «dérangée atmosphère de cosmétisme» van de regelgever ten opzichte van dit advies de doorslag lijkt te hebben gegeven in het vernietigingsarrest (L. TRIAILLE, o.c. in I. HACHEZ en J. VRIELINK (eds.), *Les grands arrêts en matière de handicap. De belangrijkste arresten inzake handicap*, 557 en 565-567).

⁸⁴ De analyse van de Raad van State doet sterk denken aan de theorie van Rainer Forst die een grondrechtentoetsing conceptualiseert vanuit het «recht op rechtvaardiging», die hij o.m. als volgt samenvat: «those subject to a normative order ought to be equal and free normative authorities who determine that order through discursive procedures of justification in which all can participate as equals. The main normative concept, therefore, is that of a person as an equal normative authority who has a basic moral claim to be respected in his or her dignity as such an authority – and thus has a basic moral right to justification» (R. FORST, «The Justification of Basic Rights. A Discourse-Theoretical Approach», *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2016 (7) 8-9).



zakelijk tot zijn expertise behoort. In vele rechterlijke uitspraken over het *standstill*-beginsel speelt de bewijsvoering dan ook een doorslaggevende rol.⁸⁵ In de voorliggende zaak vond de Raad van State – geholpen door goed onderbouwde procedurestukken – een «*smoking gun*» in het regelgevingsdossier, dat als administratief dossier immers integraal moet worden bezorgd aan de Raad van State. De Raad van State lijkt in dit arrest nog redelijk mild te zijn voor het Waalse Gewest wanneer hij suggereert dat het bepaalde lacunes of tegenstrijdigheden van het administratief dossier nog via de procedurestukken had kunnen aanvullen, respectievelijk uitklaren.⁸⁶

IV. Besluit

31. In zijn arrest heeft de Raad van State een opvallend diepgaand onderzoek gedaan naar de concrete impact van het bestreden besluit voor personen met een handicap. Het globale effect van het bestreden besluit is beoordeeld door rekening te houden met het cumulatief effect van de verschillende maatregelen die erin vervat zijn. Essentieel hierbij is de vaststelling dat personen met een handicap vaak behoefte hebben aan verschillende hulpmiddelen (waardoor de uitsluitingen en verminderingen in bescherming cumulatief werken) en dat de vermindering van het beschermingsniveau ook van toepassing is op categorieën van personen met een handicap van wie de inkomsten al bijzonder zwak zijn (*supra*, nrs. 18 e.v.). Maatregelen met een op het eerste gezicht beperkte impact (bv. een vermindering van 2 % in een financiële tegemoetkoming) hebben om die reden een aanzienlijke impact voor de betrokken personen.

De Raad van State verduidelijkt tevens dat nieuwe regelgeving volgens het *standstill*-beginsel moet worden beoordeeld in het licht van de regelgeving die van toepassing is op het ogenblik van de introductie van de eerstgenoemde. Om die reden kan bij de beoordeling van de achteruitgang dan ook geen rekening worden gehouden met al bestaande compenserende maatregelen, aangezien die al deel uitmaken van de referentiestandaard (*supra*, nr. 24). Hoewel de Raad van State hierbij verwijst naar de

theorie van het mobiele referentiepunt, leunt zijn toepassing eerder aan bij de theorie van het hoogste niveau van rechtsbescherming als referentiepunt, in onze bewoordingen: die waarbij de achteruitgang zelf – ongeacht de vorm – het criterium is (*supra*, nr. 17).

De *smoking gun* in de zaak zit evenwel verscholen in gebreken in de behoorlijke regelgeving bij de totstandkoming van het bestreden besluit. De Raad van State tilt zwaar aan het feit dat met de opmerkingen en bedenkingen van de Waalse Commissie voor personen met een handicap niet afdoende rekening is gehouden, aan de interne inconsistenties in de motivering in het administratief dossier en tussen de vooropgestelde doelstellingen en de hiervoor genomen maatregelen (*supra*, nrs. 25 e.v.). De ruime beoordelingsbevoegdheid die het tweede lid van art. 23 Gw. aan de wetgever toekent teneinde het recht op menselijke waardigheid te verwezenlijken, komt nochtans overeen met een plicht voor die wetgever (en bij uitbreiding voor de regelgever) om dit enerzijds inhoudelijk op een redelijke en weloverwogen wijze te doen en anderzijds om dit oordeel ook formeel op een afdoende wijze te motiveren en te documenteren, zodat een rechtelijke controle hiervan mogelijk is (*supra*, nr. 4). Bijgevolg vloeien uit art. 23 Gw. voor de wetgever of regelgever zowel formele als materiële verplichtingen voort van behoorlijke wet- en regelgeving (*supra*, nrs. 10, 19, 21 en 26-30). Er kan weliswaar worden aangenomen dat het niet steeds evident is voor de rechter om elk van deze aspecten te beoordelen, maar in dat geval is het natuurlijk de opdracht van de advocaat om de schending aannemelijk te maken (*supra*, nrs. 11, 21 en 30). Dat een rechter op basis van een goed uitgewerkt dossier tot een scherpe en diepgravende beoordeling kan en wil komen, wordt bevestigd in arrest nr. 243.760, waarin de Raad van State op basis hiervan oordeelt dat de materiële motivering van het reglementair besluit *niet* adequaat en *niet* pertinent is. Dit arrest toont ook aan dat het *standstill*-beginsel geen dode letter is en een effectieve waarborg kan bieden voor alle in art. 23 Gw. vervatte grondrechten en bij uitbreiding van alle positieve verplichtingen vervat in andere grond- en mensenrechten (*supra*, nrs. 4 en 7).

⁸⁵ *Supra*, nr. 11.

⁸⁶ RvS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 59.