

de responsabilisation des personnes par rapport à leurs besoins réels est intéressante, il doit s'accompagner d'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés (bandagistes, services conseils chargés notamment de conseiller les bénéficiaires...) pour atteindre le meilleur *ratio* qualité/coût/adéquation avec la situation de la personne ».

Cette observation n'a pas été suivie par la partie adverse.

Certes, l'acte attaqué a été inséré, dans l'annexe 82, une disposition imposant que les demandes d'adaptation et de réaménagement de maisons (ou autres lieux) soient accompagnées d'un devis, ce qui, selon la note de l'administratrice générale de l'AWIPH, tendrait à « contraindre une pratique largement répandue consistant à gonfler le devis original », mais il ressort de l'avis précité de la Commission que, pour « protéger les personnes handicapées contre des dépassements/surcoûts injustifiés dans l'aménagement/adaptation de leur habitation », il « serait intéressant qu'un modèle-type de devis soit élaboré par l'AWIPH et distribué aux demandeurs de l'aide individuelle », ce qui tend à indiquer qu'aux yeux de la Commission, la seule obligation de joindre un devis à la demande ne suffit pas à responsabiliser les acteurs concernés.

Selon les considérations formulées dans les diverses pièces du dossier administratif dont il est fait état ci-avant, l'instauration d'une « part contributive » à charge des bénéficiaires des aides tend à lutter contre des abus qui existeraient « principalement » dans le domaine des adaptations de logements. Sont évoquées à ce titre, notamment, des dépenses excessives au regard des besoins réels ainsi que des mal-façons. Dès lors qu'il ressort du dossier administratif que la responsabilité des abus attribuée en premier lieu aux bénéficiaires des aides, le Conseil d'État n'aperçoit pas l'adéquation, par rapport à l'objectif poursuivi, d'une mesure qui pèse exclusivement sur les bénéficiaires d'aides, et ce pour toutes les aides octroyées (homologation sur le montant forfaitaire octroyé pour les voitures manuelles et de promenade ainsi que pour les chiens-guides), alors même que les deux notes au Gouvernement évoquent la nécessité d'une « juste responsabilisation de l'ensemble des acteurs ». 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. Par ailleurs, si, comme l'indiquent différentes pièces du dossier, les abus se situent « principalement » dans le secteur des adaptations de logements, une telle circonstance est de nature à démentir le caractère adéquat, par rapport à l'objectif poursuivi, d'une mesure qui frappe uniformément toutes les aides individuelles (sous réserve des deux exceptions précitées) et ce, tous secteurs confondus. Il s'ensuit qu'en l'espèce, sur la base des éléments figurant dans les pièces du dossier administratif et des explications données dans les écrits de procédure, le motif tiré de la nécessité de « responsabiliser » les bénéficiaires ne peut être considéré comme présentant le degré de pertinence suffisant, au regard du prescrit de l'article 23 de la Constitution, pour justifier le recul opéré par l'acte attaqué en imposant une « contribution » pour toutes les aides octroyées. C'est précisément ce

défaut de pertinence que dénoncent les requérantes, après avoir pris connaissance, par la consultation du dossier administratif, des motifs du règlement attaqué, de sorte que cette critique est recevable bien qu'elle n'ait été formulée pour la première fois que dans le mémoire en réplique.

Il résulte du contexte dans lequel l'arrêté attaqué a été adopté ainsi que de l'objectif poursuivi à titre principal tel qu'il ressort du dossier administratif, à savoir l'adoption de mesures structurelles tendant à assurer la pérennité du système d'aides aux personnes en situation de handicap, voire à en « élargir le public cible », que les motifs tirés de la nécessité de responsabiliser les bénéficiaires, d'une part, et de réaliser des économies, d'autre part, sont indissociables, de sorte qu'il n'y a pas lieu de déterminer si l'impératif budgétaire, pris isolément, permet, en l'espèce, de justifier la réduction, opérée par l'arrêté attaqué, du niveau de protection des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution.

Les deux motifs précités – à savoir la nécessité de responsabiliser les bénéficiaires et l'impératif budgétaire – sous-tendent l'un et l'autre, à des degrés certes divers, l'ensemble des mesures contenues dans l'arrêté attaqué, et ce, nonobstant les justifications apportées, de manière plus spécifique, à diverses mesures de restriction ou d'exclusion. 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 mentionnées, et qu'elle ne se différencie donc guère, quant à son objet, des autres mesures de restriction ou de suppression ne portant que sur certaines de ces aides. Par ailleurs, ainsi qu'il a été constaté ci-avant, c'est de manière globale que l'arrêté attaqué entraîne un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert. Partant, le moyen est fondé non seulement à l'égard de l'article 2 de l'arrêté attaqué qui instaure le mécanisme de ce que la partie adverse dénomme une « contribution financière », mais également à l'égard de toutes les dispositions tendant à supprimer ou à restreindre des aides individuelles antérieurement prévues. Pour le surplus, les autres modifications n'apparaissent pas dissociables des mesures précitées, en ce compris celle instaurant une aide pour les *smartphones* et qui, selon la partie adverse, tend à compenser la suppression de l'intervention relative aux téléphones fixes. Il s'ensuit que l'annulation doit s'étendre à la totalité de l'arrêté attaqué, ainsi que le sollicitent d'ailleurs les requérantes, à défaut de quoi le Conseil d'État procéderait en réalité à une réformation dudit arrêté, ce pour quoi il est sans compétence.

Le premier moyen est fondé.

Beschouwingen

Het standstillbeginsel: verantwoorden van achteruitgang of stimuleren van vooruitgang?

1. In deze bijdrage bespreken we het standstillbeginsel inzake grondrechten. Het standstillbeginsel is één van de instrumenten waarmee de economische, sociale en culturele grondrechten (hierna: sociaaleconomische rechten) verval

in artikel 23 van de Grondwet ingeroepen kunnen worden voor de rechter¹. Deze sociaaleconomische rechten vinden hun uitdrukking in het recht op menselijke waardigheid, volgens hetwelk iedere persoon het recht heeft een menswaardig leven te leiden, waaronder personen met een handicap. De rechtspraak heeft al herhaaldelijk – voor de betrokken burgers al dan niet succesvol – het standstillbeginsel toegepast op het beschermingsniveau geboden voor in artikel 23 van de Grondwet vervatte grondrechten, al dan niet voor ruimere categorieën die tevens personen met een handicap omvatten, of op één of meer specifieke categorieën van gehandicapten.

We bespreken het standstillbeginsel aan de hand van het arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State. 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 standstillbeginsel wegens een achteruitgang in de tegemoetkoming voor individuele materiële hulpmiddelen voor gehandicapten, maar dan ten aanzien van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest². De beoordeeling in arrest nr. 243.760 ligt in het verlengde van het arrest-*Cléon Angelo* al is het grondiger en verfijnder.

Na eerst een beknopte³ algemene bespreking van het standstillbeginsel (I), gaan we in deze bijdrage nader in op het hiervoor weergegeven uittreksel uit het arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 waarbij de Raad van State het standstillbeginsel toepaste ten opzichte van personen die overeenkomstig hoofdstuk V, titel VII, boek V van het tweede deel in het Waalse Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid van individuele integratiebijdragen voor personen met een handicap genieten⁴ (II).

1. Het standstillbeginsel

2. In deze beknopte schets van het standstillbeginsel, bespreken we eerst zijn oorsprong (A), vervolgens zijn huidige definitie en toepassing (B) en wijzen we er uiteindelijk op dat het standstillbeginsel noch directe werking, noch andere wijzen van intropbaarheid uitsluit (C).

1. Zie elders in dit boek overigens ook de bijdragen van Sien PIETERS en Johan PUR [6.3.1], vanuit de invalshoek van het standstillbeginsel, en van Antoine BAILLEUX en Isabelle HACHEZ [1.2.], voor andere instrumenten van intropbaarheid van grondrechten voor de rechter. Voor nog andere waarborgen vervat in art. 23 Gw., zie bv. I. HACHEZ en L. TRIAULE, "Le principe de légalité en matière de droits économiques, sociaux et culturels : la Cour constitutionnelle à la croisée des chemins", *La légalité. Un principe de la démocratie belge en peril ?* in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), Brussel, 2019, 179-232 en D. BUNENS en H. BORTLEIS, "Het wetgevend voorbehoud uit artikel 23 van de Grondwet: de afdeling Wetgeving van de Raad van State zet de puntjes op de i", *IVW* 2019, p. 138-144.

2. RvS 23 september 2011, nr. 215.309, *Cléon Angelo*. Zie hierover ook de bijdrage van L. LOSSEAU en L. TRIAULE elders in dit boek [6.3.3].

3. Voor een grondigere analyse van het standstillbeginsel, 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*, Mortsel, Intersentia, 2010, 212 p. en G. MAIS, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, 523 p.

4. Zie hierover ook de bijdrage van Louis TRIAULE, elders in dit boek [6.3.2].

A. Oorsprong van het standstillbeginsel als middenweg voor de intropbaarheid van artikel 23 van de Grondwet

4. Het gebruik van de term standstillbeginsel wordt in de Belgische rechtspraak in het kader van grondrechten doorgaans voorbehouden aan de rechten vervat in artikel 23 van de Grondwet ingevoerd bij grondwetswijziging van 24 januari 1994.

Het zoals elke andere persoon, hebben personen met een handicap overeenkomstig het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet het recht om een menswaardig leven te leiden. Overeenkomstig het tweede lid is het aan de wetgever om hen de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen (rekening houdend, met de overeenkomstige plichten), waarvan de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet zelf wat die sociaaleconomische rechten inhouden, doch somt de principes op die het impliceert. Het behoort in beginsel tot de beoordeelingsbevoegdheid van elke wetgever om de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om het doel van voornoemd artikel te verwezenlijken⁵.

Het standstillbeginsel blijkt niet uit de tekst zelf van artikel 23 van de Grondwet, maar het is wel één van de instrumenten van juridische intropbaarheid of afdwingbaarheid van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte grondrechten zoals erkend door de grondwetgever, de Belgische hoven en de Raad van State.

4. De standstill is nauw verweven met de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 van de Grondwet. 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 dat ze in te schrijven in de Grondwet. Zo zorgt artikel 23 van de Grondwet er op zichzelf niet voor dat iedereen, waaronder ook de persoon met een handicap, bijvoorbeeld kan genieten van een gezond leefmilieu, culturele en maatschappelijke ontplooiing, sociale bijstand, behoorlijke huisvesting, en dergelijke meer. Dit nog los van de vraag wat elk van deze rechten precies inhoudt en tegen wanneer deze dan wel zou moeten worden gerealiseerd. Hun invulling zal hierbij sterk afhankelijk zijn van de visie die onze samenleving er op een bepaald ogenblik op nahoudt van onze sociale verzorgingsstaat.

Maar de grondwetgever wou artikel 23 van de Grondwet ook niet herleiden tot een louter programmatorische bepaling⁶. De middenweg die hiervoor is

5. RvS 10 december 2019, nr. 198/2019, § B.19.2; GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019, § B.9.3 en GwH 23 januari 2019 nr. 62/2019, § B.6.1.

6. Zie het Senaat RZ 1991-1992, nr. 100-2/3, p. 9. Het compromisskarakter van het juridisch effect van art. 23 Gw. blijkt ook uit de bespreking in de *ad-hoc*werkgroep en in de Senaatscommissie, zie *Parl.St.* Senaat RZ 1991-1992, nr. 100-2/4.

gevonden, is dat de rechter pas in tweede orde kan tussenkomen in de uitvoering van het recht van eenieder om een menswaardig leven te leiden. Zoals de grondwetgever in de voorbereidende werken werd verduidelijkt: artikel 1 van de Grondwet heeft geen 'onmiddellijke' werking voor een rechter⁷, in die zin dat de wetgever eerst moet zijn tussengekomen, of dat hij op zijn minst hiervoor voldoende kansen heeft gehad⁸. Eén van de instrumenten die de grondwetgever hiervoor zag, was het zgn. "standstilleffect"⁹.

Inspiratie hiervoor werd gevonden bij een instrument van introefbaarheid van internationale bepalingen waarbij elke partij zich engageert om voortgang te boeken in de verwezenlijking ervan¹⁰. Het idee hierachter is dat als je engageert om iets te doen (*in casu* vooruitgang boeken), het in elk geval niet ten boze is om krak het tegenovergestelde te doen (*in casu* achteruitgaan)¹¹.

B. Huidige definitie en toepassing van het standstillbeginsel

5. Het standstillbeginsel 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:

"Artikel 23 van de Grondwet impliceert een standstillverplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de wet 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 kader van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de modaliteiten van de sociale bijstand. Zij verbiedt hem om maatregelen aan te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die

p. 4-6, 13-14 en 84-91. Hieruit blijkt dat naast een verschillende conceptuele visie over sociaaleconomische rechten, hier overeenkomsten meespelden 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 de veranderlijkheid van de verzorgingsstaat en de bezorgdheid dat langs die weg aan deelstaten overgedragen bevoegdheden opnieuw zouden worden ingeperkt.

7 *Parl.St.* Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/4, p. 84 e.v.

8 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. In kan er enkel op wijzen dat een handeling of onthouding van de wetgever of het bestuur niet strookt met zijn verplichtingen onder art. 23 Gw. Hoogstens kan hij hen een bevel opleggen om de nodige maatregelen te nemen teneinde het betrokkene recht te waarborgen.

9 *Parl.St.* Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/3, p. 13.

10 Het standstillbeginsel 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.* 1990-91, 445; RVS 6 september 1989, nr. 32.988, *Copur*; RVS 6 september 1989, nr. 23.989, *M'Feddal* en B. STEEN, "Doorwerking van internationaal recht in het (Vlaamse) onderwilsrecht" in J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen/Intersentia, 2006, p. 535-537.

11 Een dergelijke handelswijze kan ook worden gezien als een schending van het beginsel van de goede trouw (bv. Gw. EU, arrest van 22 januari 1997, *Opel Austria*, nr. T-115/94, ECLI:EU:T:1997:3, § 90 e.v. en Gerecht, arrest van 17 januari 2007, T-231/04, ECLI:EU:T:2007:9, § 85 e.v.), het zorgvuldigheidsbeginsel (bv. G. MAX, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen" en in artikel 23 Gw: progressieve (sociale) grondrechten", *RW* 2005-2006, p. 1093-1094) of het redelijkheidbeginsel (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 en Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, concl. PG en Adv. Gen. ECLI:NL:PHR:2019:887. Zie ook H. SCHOUKENS en A. SOETE, "Climate change litigation against states after Urgenda: the times they are a-changing?", *Amén*, 2018, p. 148-182).

9. Hoewel dit niet als dusdanig in de definitie zelf van het standstillbeginsel tot uitdrukking wordt gebracht, moet er wel degelijk een inhoudelijke afweging plaatsvinden tussen de aard van de achteruitgang en de reden van algemeen belang.¹⁹ 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 entendant prendre en compte en adoptant les mesures attaquées”.²⁰ Het gaat om het evenredigheidsbeginsel dat inherent is aan elke beoordeling van beperkingen aan grondrechten.

10. Het is in de eerste plaats aan de wetgever of de regelgever om de 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 eenieder op een menswaardig leven terdege rekening heeft gehouden. Deze verantwoordelijkheid zal niet alleen moeten blijken uit de voorbereidende werken, maar zal tevens moeten overtuigen. Met andere woorden: de verantwoording zal inhoudelijk afdoende moeten zijn onderbouwd, en mag intern niet tegenstrijdig zijn.²¹ Hier voor zullen bijvoorbeeld het voorhanden zijn van een grondige impactanalyse van betrokkenheid van belangengroepen of van een publieke consultatie relevant zijn.²² De wet- of regelgever zal evenals in een afdoende verantwoording moeten voorzien voor knelpunten die in het kader hiervan naar boven zouden

rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waar dit stelt dat volgens het standstillbeginsel voor een aanzienlijke achteruitgang en afdoende verantwoording zal vereist zijn met redenen die verband houden met het algemeen belang, maar dat dit beginsel de wetgever er niet van ontzet om te oordelen hoe het betrokken recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd (bv. GwH 17 maart 2016, § B.12.3 en B.13.2; GwH 27 november 2002, nr. 169/2002, § B.6.6. Zie ook Adv.RvS 24 januari 2014, nr. 54.820/1, nr. 7.4 en Cass. 8 februari 2018, AR C.15.0537 N, *G.P/Orde van Vlaamse Balies*, nr. 6).

19. Ietwat karikaturaal gesteld: je kan geen economisch paradigma 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 standstillverplichting [...] ter bescherming van [...] alle in art. 23 Gw. vermeldde rechten” (GwH 10 oktober 2019, nr. 129/2019, § B.6.2 en B.14. Zie ook Cass. 18 mei 2015, AR S.14.0042 F, *Tecteo* en GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, § 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, nr. 129/2019, § 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?”, *CDW* 2017 (398), p. 413-416).

20. RvS 17 november 2008, nr. 187.998, *Coomans*, nrs. 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 verveester 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 S.16.0033 F., *RVAICL*, p. 4-6).

21. Bv. GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, § B.7.1 e.v.; RvS 25 oktober 2019, nr. 245.927, p. 41-47; RvS 2 mei 2019, nr. 244.351, p. 32 (“Het is noodzakelijk dat het bestuur zich in het kader van de eerbiediging van de standstillwerking 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”) en RvS 23 september 2011, nr. 215.309, *Cléon Angèle* 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 rechtsgrondbedend decreet).

22. Bv. Cass. 15 december 2014, AR S.14.0011 F, p. 10. Volgens bv. RvS 25 november 2010, nr. 209.222, vereist het standstillbeginsel 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, p. 601-611 en p. 621-628; F. LAMINET, *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*, *Terra Laboris*, 23 maart 2018, www.terralabois.be/IMG/pdf/flb_061_standstill_cho_mage_terra_laboris_18w07.pdf, p. 10-11 en I. HACHEZ, *Le principe de standstill*, o.c., p. 431-439.

gemaakt”. Maar ook andere meer specifieke aspecten van de plicht tot standstillbeginsel kunnen in het kader van het standstillbeginsel niet tot uitdrukking worden gebracht, zoals bijvoorbeeld de vereiste van overeenstemming met het algemene belang.¹⁹ 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 entendant prendre en compte en adoptant les mesures attaquées”.²⁰ Het gaat om het evenredigheidsbeginsel dat inherent is aan elke beoordeling van beperkingen aan grondrechten.

11. Dat de Belgische rechters over een *unison* standaarddefinitie beschikken wil wel nog niet zeggen dat de toepassing ervan in de rechtspraak steeds inhoudelijk, 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 standstillbeginsel.

12. Het is natuurlijk wel discussies over bepaalde aspecten van de standaarddefinitie, maar de redenen voor deze vrij fluctuerende rechtspraak lijken ons eerder te liggen in de belangrijke rol van de bewijsvoering door de partijen.²⁹ Het is niet het feit dat het vaststellen van bijvoorbeeld een (aanzienlijke) achteruitgang in de evenredigheid ervan in belangrijke mate een feitenkwestie is. We willen ook nog aannemen dat net zoals niet elk argument dat steunt op de standstillbeginsel goed door de procespartij uitgewerkt zal zijn of afdoende steun zal vinden in de feiten van het dossier, ongetwijfeld ook niet elke rechter even zorgvuldig met een dergelijk argument zal omgaan.³⁰

13. Dat *per se* zijnde, is het wel interessant om op te merken dat het standstillbeginsel al meer dan eens succesvol is ingeroepen specifiek ter bescherming van personen met een handicap. Zowel in het thans besproken arrest

Op 19 januari 2019 van het Grondwettelijk Hof bv. de grondige analyse van het antwoord van de wetgever op de opmerking van het advies van de Raad van State (GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, § B.7.1, B.7.2 e.v.).

14. GwH 13 januari 2019, nr. 6/2019, § B.10.1-B.10.13.

15. Bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, § B.12.2 en B.13.3.

16. V. VRIJLINT, “Trop de légalité tue la légalité? Legaliteit: overdaad schaadt? Wordt in de praktijk voorafgaand aan de doelstellingen en functies van het legaliteitsbeginsel?” in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI en B. LOMBAERT (eds.), *La légalité: le principe de la démocratie belge* en *péris*, Brussel, Larier, 2019 p. 805 en 812 en verwijzingen aldaar.

17. Bv. GwH 5 december 2019, nr. 198/2019, § B.21.

18. Het is al wel steeds sprake moet zijn van een ‘aanzienlijke’ achteruitgang, over de mate waarin de achteruitgang in concreto kan worden beoordeeld, over de gestrengheid van de motiveringsplicht of van de evenredigheidsroetsing.

19. De belangrijkste partij die zich op de standstill beroept erin om de aanzienlijke achteruitgang aanmerkelijk te maken of niet anderszins de tegenpartij er vervolgens niet in om dit op een overtuigende wijze te weerleggen, zie bv. RvS 17 november 2018, nr. 187.998, *Coomans*, nrs. 18.1-18.5.

20. In artikel 10. DUMONT, “une prise au sérieux variable” door de rechter in de toepassing van het standstillbeginsel inzake bescherming (D. DUMONT, “Le ‘droit à la sécurité sociale’ consacré par l’article 23 de la Constitution : quelle signification pour la ‘sécurité sociale’?” in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larier, 2017, p. 87) en het Grondwettelijk Hof volgens S. KEUNEN en E. D’ESPALLIER de standstillverplichting zo goed als overlaan in zijn arrest van 15 oktober 2016, afl. 329, p. 4. Volgens F. LAMINET, “Grondwettelijk Hof verwerpt beroep tegen decreet persoonsgebonden financiering” in *Rechtspraak* 2016, afl. 329, p. 4. Volgens F. LAMINET zou de arbeidsrechtbank te Luik te snel tot de conclusie gekomen zijn dat de aansluiting van de rechter in geval van ontorekende motivering beperkt is, aangezien de rechter immers de naleving van de aansluiting van de rechter moet waarborgen, en een geding van openbare orde bijzondere aandacht vereist, zelfs al vergt dit een grondig onderzoek door de rechter (Arbb. Luik 11 september 2017, AR 2016/AL413, *JTT* 2018, 42-43, in F. LAMINET, *Mise en œuvre d.c.*, 10-11).

nr. 243.760 als in het arrest-*Cléon Angelo* gaf dit overigens ook nog aanleiding tot mooie, juridisch stevig onderbouwde arresten³¹. Maar vergis je niet, hiermee willen we ook weer niet de indruk wekken dat een middel gesteund op de standstill specifiek ter bescherming van personen met een handicap steeds succesvol is³² of dat de andere instrumenten van inroepbaarheid van artikel 23 van de Grondwet uit het oog zouden mogen worden verloren³³.

C. Standstill als één van de (vele) wijzen van inroepbaarheid van artikel 23 van de Grondwet

12. In de Belgische rechtspraak lijkt de geest rond te waren van een hardnekkige misvatting: m.n. dat het standstillbeginsel van toepassing is op artikel 23 van de Grondwet bij gebrek aan directe werking ervan. We hebben de indruk dat artikel 23 van de Grondwet het slachtoffer geworden is van een pedagogisch vereenvoudigde, maar succesvolle dichotome labeling als *wel*-standstill en *niet*-direct werkend, ietwat los geïnspireerd op de voorbereidende werken van de grondwetgever. Het is misschien ook omwille van deze dichotome veronderstelling (*wel*-standstill en *niet*-direct effect) dat de Belgische hoven en rechtbanken eerder weigerachtig zijn om de term standstill te linken aan andere rechtsregels, aangezien dit aanleiding zou kunnen geven tot een onnodige inperking van de inroepbaarheid van de betrokken rechtsregels³⁴. Dit terwijl een standstill potentieel toepasbaar is op elke positieve verplichting, en dus niet enkel op deze die voortvloeien uit socialeconomische rechten³⁵.

Hoewel we hiermee strikt gezien het voorwerp van deze bijdrage te buiten gaan, is het aangewezen om deze misvatting te weerleggen, al is het maar omdat zij toxisch is en ervoor kan zorgen dat net het tegenovergestelde wordt

31 Met een interessante parallel in GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, wat betreft de inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

32 Bv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016 en Cass. 15 december 2014, AR 5.14.0011.F/1, concl. Adv. Gen. GENICOT.

33 Uiteindelijk mogen we ook 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, bijvoorbeeld als een schending van het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidbeginsel, de goede trouw, het zorgvuldigheidsbeginsel, de gewekte verwachtingen, enz. Aangezien raadslieden en rechters meer vertrouwd zijn met het beoordelingskader voor deze laatste rechtsregels, heeft het niet te verwonderen dat ze er eerder voor zullen opteren om het geschil tegen het licht van één van deze laatste rechtsregels te houden. En zoals het wel wil gaan met juridische middelen *of last resort* komt het er dan op aan om de behartigingswaardige dossiers waarvoor geen andere juridische argumenten openstonden, te filteren uit de dossiers waar een beroep wordt gedaan op de standstill als zwakkebood.

34 Het Grondwettelijk Hof verwoordt het zo: "Wanneer bepalingen in het geding zijn die grondrechten waarborgen waarvan de inachtname rechtstreeks voor een rechter kan worden ingevoerd, is het aanvoeren van een standstillverplichting niet relevant" (GwH 22 februari 2018, nr. 18/2018, § B.10.2.3; *contra*: GwH 10 juli 2008, nr. 105/2008, § B.7: dit is een zeldzaam geval waarin het Grondwettelijk Hof gewag maakt van een standstill-effect dat zou kunnen worden afgeleid uit een andere bepaling, m.n. de kosteloosheid van het onderwijs die zou voortvloeien uit art. 2.1 en 13.3, c), ECOSOC-Verdrag). Enkel in het advies 52.812/1 van 7 maart 2013 spreekt de Raad van State van een standstill-effect dat het al impliciet in sommige bepalingen van het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH) heeft erkend (Adv.RVS 7 maart 2013, 52.812/1, nr. 4.2). In andere adviezen toest het inhoudelijk aan de bepalingen van het VRPH zonder de term "standstill" in de mond te nemen.

35 Bv. GerEU, arrest van 22 januari 1997, *Opel Austria*, nr. T-115/94, ECLI:EU:T:1997:3, § 90 e.v. en GerEU, arrest van 17 januari 2007, T-231/04, ECLI:EU:T:2007:9, § 85 e.v.

artikel van wat artikel 23 van de Grondwet en zijn standstillbeginsel voor ogen hebben m.n. het boeken van een vooruitgang in het recht van eenieder op een menswaardig leven.

13. We begrijpen directe werking hier in de eerste plaats in zijn klassieke betekenis m.n. als middel of instrument waarbij een particulier voor een nationale rechter rechtstreeks rechten en verplichtingen kan inroepen *in casu* dan aan basis van artikel 23 van de Grondwet³⁶. Met de hiervoor verleende schets van het standstillbeginsel hebben we in feite al op conceptueel niveau het autonome karakter van artikel 23 van de Grondwet onder omstandigheden aanleidend kan geven tot direct werkende rechten voor burgers³⁸. Hoewel artikel 23 van de Grondwet "[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"³⁹. Een paragraaf zou dan *rechtstreeks* aanspraak kunnen maken op een optreden van de overheid of op een onthouding van haar inmenging⁴⁰. In de rechtspraak blijkt dat er een ruime wisselwerking bestaat tussen burgerlijke en politieke rechten

Maar ook andere aspecten van de sociaaleconomische grondrechten vervat in artikel 23 van de Grondwet kunnen onder omstandigheden aanleiding geven tot directe werking voor de Belgische rechter, of kunnen op een andere manier aanleidend zijn voor de Belgische rechter³⁷. Zo was de grondwetgever er zich van bewust dat artikel 23 van de Grondwet onder omstandigheden aanleidend kan geven tot direct werkende rechten voor burgers³⁸. Hoewel artikel 23 van de Grondwet "[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"³⁹. Een paragraaf zou dan *rechtstreeks* aanspraak kunnen maken op een optreden van de overheid of op een onthouding van haar inmenging⁴⁰. In de rechtspraak blijkt dat er een ruime wisselwerking bestaat tussen burgerlijke en politieke rechten

36 Voor de verschillende betekenissen van de term directe werking in de Belgische rechtsorde, zie D. VAN ECKHOUTTE, "What is a law of a book, without pictures or conversations?", Pleidooi om de achterliggende overwegingen voor het al of niet toestaan van directe werking in alle openheid en transparantie te motiveren", *BITR* 2012 (472), p. 474-475.

37 We kennen overigens van bij aanvang te wijzen op de nauwe verwevenheid van de verschillende grondrechten en van hun consequenties van inroepbaarheid. Zie bv. Nederlandse klimaatzaak ingeleid door de stichting Urgenda. De rechtbank te Den Haag, het gerechtshof Den Haag – en bevestigd door de Nederlandse Hoge Raad – legden de Nederlandse Staat een bevel op om tegen het jaar 2020 de emissies van broeikasgassen te verminderen met ten minste 25%, in plaats van de op EU-niveau vastgestelde vermindering van een reductie van 20%. In eerste aanleg gebeurde dit op basis van de zorgplicht, in beroep op basis van het mensrecht op leven en op een gezond leefmilieu. Deze zaak die inhoudelijk een duidelijke analogie kent met onze zaak, werd door de Nederlandse rechters getoetst aan de zorgvuldigheidsplicht en ... de redelijkheid (*supra* nr. 4).

38 A. WILMIS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, p. 438, mrs. 16-18 en B. STEIN, "Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State" in W. RAUWS en M. SMOORANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw: een stand van zaken na twee decennia*, Mortsel, Intersentia, 2010, p. 117-121 en 132, met verwijzingen aldair.

39 *Id.* nr. 17, Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/3, p. 9 en 12.

40 Naast het standstillbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in het genot van de sociaaleconomische rechten vervat in art. 23 van de Grondwet, kan het ook het redelijkheidbeginsel in de uitoefening van de taak die art. 23 Gw. oplegt aan de wet- en regelgever openstellen voor een rechtstreekse aanspraak door de burger. Zo meent Diane ROMAN dat in het licht van art. 23 Gw. de rechter de vraag moet stellen of er al dan niet sprake is van een aanstijging van een redelijk evenwicht. Ze vindt hiervoor steun in de beslissingen van het Comité bij het Europees Sociaal Handvest, maar ook bv. in arrest nr. 107/2017 van het Grondwettelijk Hof (D. ROMAN, "Un droit fondamental à une protection contre la crise économique ?" in *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Brugge, die Keure, 2020 (te verschijnen)). Maar zie bv. ook het arrest-Coomans waar de algemene vergadering van de Raad van State in essentie onderzocht of er sprake was van een "juste équilibre" (RVS 17 november 2008, nr. 187 998, mrs. 18.1-18.5. Zie ook GwH 26 april 2007, 66/2007, B.10.4), en de opmerkelijke uitspraken in de Nederlandse klimaatzaak ingeleid door de stichting Urgenda (*supra* nr. 4).

enerzijds en sociaaleconomische grondrechten anderzijds⁴¹. O.m. op basis hiervan erkennen rechters al herhaaldelijk dat er uit in artikel 23 van de Grondwet vervatte sociaaleconomische rechten – al dan niet in samenhang gelezen met andere bepalingen – rechten kunnen worden afgeleid voor particulieren⁴². Maar we mogen ook niet uit het oog verliezen dat directe werking⁴³ in beginsel geen vereiste is voor de inroepbaarheid van een bepaling in een objectief beroep⁴⁴ en dat er vragen rijzen naar zijn relevantie in andere wettigheidsberoepen⁴⁵. De grondwetgever voorzorg zelfs in de mogelijkheid van “horizontale werking” tussen burgers (zgn. *derdenwerking*)⁴⁶ en stelde de vraag of op basis van artikel 23 schadevergoeding zou kunnen worden gevorderd⁴⁷, waarop de rechtshandhaving bevestigend antwoordde⁴⁸.

14. Het is overigens ronduit problematisch dat door de sterke focus op het standstillbeginsel de aandacht eerder komt te liggen op het voorkomen of verantwoord van een achteruitgang, dan in het bewerkstellingen van de vooruitgang, wat de eigenlijke opdracht van de sociaaleconomische rechten is. De hele discussie over het standstillbeginsel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, zou ons immers bijna doen vergeten dat de grondwetgever een juridische verplichting heeft ingeschreven om *vooruitgang* te boeken in het recht van eenieder op de bescherming van zijn menselijke waardigheid⁴⁹. We steunen

41 Bv. GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, § B.8.1 e.v.

42 Zie elders in dit boek, bv. de bijdrage van Antoine BAILLEUX en Isabelle HACHEZ [1.2.] en die van Sien PEETERS en Johan PIJL [6.3.1]. GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, § B.10.1-B.10.5; GwH 14 maart 2019, nr. 46/2019, § B.5.2 e.v.; GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018, § B.5.1 en B.5.5; GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, nr. 77/2018, § B.8.4; Brussel 17 maart 2005, *Amén*, 2005, 308, V. Rb. Waals-Brabant (Nijvel) 3 december 2019, *Lemerrier e.a.*, nr. 19/21/C, onuitg.; V. Brussel 29 juli 2004, *Baele e.a.*, *Arrêt*, 2005, 84, Vred. Marche en Famenne, 21 februari 1995, *JLMB* 1995 1301; G. MAES, “Het standstillbeginsel ...”, *J.C.*, 1093-1094 en A. ALEN en K. MUYLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 73-74 en verwijzingen aldaar.

43 Hier gaat het over directe werking als voorwaarde voor de toepasselijkheid van een ander instrument van inroepbaarheid (bv. leer van het *arrest-Le Ski* of het *Anca-arrest*) door middel van een bepaalde eigenschap die aan een toetsingsnorm wordt toegedicht (een zgn. *direct werkende bepaling*).

44 Zie de bijdrage van Antoine BAILLEUX en Isabelle HACHEZ in dit boek [1.2.]; D. VAN ECKHOUTTE en J. WOUTERS, “Le droit international devant le juge belge”, *RBDC* 2013, p. 232-325; J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE, “Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde: een overzicht van bronnen en instrumenten” in J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 66-69 en W. VAN NIEUWENHOF, “Personen met een beperking en het VN-verdrag inzake de rechten met een handicap”, *RW*, 2016-17, p. 1411.

45 Volgens Pierre Lefranc is elke vraag naar de directe werking van art. 23 Gw. zinledig geworden in het kader van het collectief vorderingsrecht overeenkomstig art. 17, lid 2 GerW. Los van enige vraag naar directe werking zouden de betrokken rechtspersonen art. 23 Gw. kunnen inroepen ter bescherming van deze grondrechten, ter vaststelling van een schending van deze grondrechten, ter nakoming van de standstill of tot vergoeding van de schade of tot herstel (P. LEFRANC, “Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht” in *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Brugge, die Keure, 2020 (te verschijnen)). Er rijzen ook vragen naar de vereiste van directe werking van de toetsingsnorm in het kader van een incidenteel rechtmatigheidsberoep, ook voor de justitiële rechter (D. VAN ECKHOUTTE en T. CORIAUT, “Doorwerking van het internationaal recht in de Europese rechtsorde: verplichting en uitdaging voor de Belgische rechter. Het Air Transport Association of America-arrest van het Hof van Justitie”, *RW* 2012-2013, p. 412, nr. 18. Voor een dergelijke inroepbaarheid van materiële rechtsregels uit richtlijnen of kaderbesluiten, zie onderzussen evenwel HvJ 7 augustus 2018, *Smith*, nr. C-12/17, ECLI:EU:C:2018:631 en HvJ 14 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530).

46 Voor enkele voorbeelden, zie N. VAN LEUVEN, “Derdenwerking van mensenrechten in de Belgische rechtsorde” in J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 191. Zie ook N. VAN LEUVEN, *Contracten en mensenrechten. Een mensenrechtelijke lezing van het contractenrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 581 p.

47 *Parl.St.* Senaat BZ 1991-1992, nr. 100-2/3, p. 9, 11-13.

48 G. MAES, “Het standstillbeginsel”, *J.C.*, 1094.

49 Vgl. bv. met het Comité bij het Europees Sociaal Handvest dat er geen twijfel over laat bestaan dat een positieve verplichting voor de staat om maatregelen te nemen tot inclusief onderwijs voorziet in art. 15, lid 1 Europees Sociaal Handvest zonder

volledig de oproep van Antoine BAILLEUX en Isabelle HACHEZ aan Belgische rechtspractici om in het kader van een toetsing aan artikel 23 van de Grondwet niet reflexmatig terug te grijpen naar het standstillbeginsel, en om zich waar nodig te laten inspireren door de andere beschikbare instrumenten van inroepbaarheid van artikel 23 van de Grondwet⁵⁰.

a. Focus op het arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 van de Raad van State: een scherpe toepassing van het standstillbeginsel inzake personen met een handicap

15. Nadat we o.m. hebben opgemerkt dat het standstillbeginsel in de rechtsoordeel ook een vrij fluctuerende toepassing kent, dat een argument gebaseerd op het standstillbeginsel niet steeds door een rechter met open armen ontvangen wordt, en dat het ook niet steeds eenvoudig is om de beoordeling van een standstillbeginsel op basis van het standstillbeginsel goed te duiden en in te schatten (zie ook par. 11), kunnen we met genoegen arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019 voorstellen waarin de Raad van State een besluit van de Waalse Regering inzake individuele integratiehulp aan personen met een handicap vernietigt op basis van een schending van het standstillbeginsel, op basis van een uitgebreide en scherpe analyse.

Het arrest van de Raad van State nr. 243.760 van 20 februari 2019 toont de eerste plaats al aan dat het standstillbeginsel geen dode letter is, en dat de rechteren tot waarborg van hun grondrechten dient.

Wat bij een eerste blik op het arrest voorts opvalt, is de complexiteit en de omvang van de analyse van de Raad van State om tot zijn oordeel te komen. Uit de toelichting van de standpunten van de partijen blijkt dat deze hun argumenten 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 een grondig onderbouwd oordeel te vormen.

16. 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 achtereenvolgens stilstaan bij: het gebruik door de Raad van State

⁵⁰ The Committee recalls, as stated in its decision relative to Complaint No. 1/1998 (International Commission of Jurists v. Portugal), § 32, that the implementation of the Charter requires the State Parties to take not merely legal action but also practical action to give full effect to the rights recognised in the Charter. When the achievement of one of the rights recognised in the Charter is exceptionally complex and particularly expensive to resolve, a State Party must take measures that allows it to progress towards the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the available resources. States Parties must be particularly mindful of the impact that their choices will have for persons with heightened vulnerabilities as well as for others persons affected including, especially, their families on whom falls the burden in the event of institutional shortcomings” (ESC 4 november 2003, klacht nr. 13/2002, *Association inter-associations Europe (AAIE)/Frankrijk*, § 53. Zie ook ESC 26 oktober 2017, klacht nr. 109/2014, *MDAC/Belgie*). Dit kader kan verder niet worden getransponeerd op grondrechten vervat in art. 23 Gw., al is het hierbij wel eerst aan de wetgever om in de uitvoering te voorzien, en vervolgens pas aan de rechter om hierop toezicht uit te oefenen of tussen te komen mocht de wetgever in gebreke zijn gebleven.

⁵¹ Zie hiervoor de bijdrage van Antoine BAILLEUX en Isabelle HACHEZ in dit boek [1.2.].

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 vooraf bestaande con- penderende maatregelen (3) en dat het overgaat tot een inhoudelijke beoorde- ling van de door het Waalse Gewest aangevoerde verantwoording van algemeen belang van de doorgevoerde wijzigingen (4).

A. Beknopte toelichting van de feiten

17. In de zaak die aanleiding gaf tot arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019, vragen verscheidene verenigingen die de belangen van personen met een han- dicap 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 Wetboek⁵¹ van Sociale Actie en Gezondheid betreffende de individuele integratiehulp”⁵².

Het besluit van 11 juni 2015 werd ingevoerd ter 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 verscheidene 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 han- dicapées”, hierna: AWIPH of Agenschap) en van de bij de Waalse Regering geaccrediteerde inspecteur van Financiën, legde de minister die bevoegd is voor het beleid ten aanzien van personen met een handicap het ontwerpbesluit in eerste lezing voor aan de Waalse Regering⁵³.

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 begunstigten van materiële hulpverlening, alsook van een deel van de commerciële sector dat de integratiehulpmid- delen van het AWIPH “verkoopt”;
- plafonneren of afschaffen van verscheidene hulpmiddelen die ondertus- sen gebruikelijke consumptiegoederen geworden zijn.

In maart 2015 verleent de Waalse Commissie voor personen met een han- dicap (Commission wallonne des personnes handicapées”, hierna: CWPH of Commissie) op vraag van de bevoegde minister een advies over het ontwerp- besluit. Dit was een bij decreet opgericht adviesorgaan voor het Waals beleid ten aanzien van 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 vakbonden⁵⁴. De Commissie betreft onder andere 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 opmerkingen van de Commissie rekening zou zijn gehouden, ten minste althans de verzoekende partijen.

De “Association belge contre les maladies neuro-musculaires”, de “Asso- ciation 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 artikel 23 van de Grondwet en het daar- aan inherente standstillbeginsel. De verzoeksters beweren dat het besluit de aan de wetgever opgelegde standstillverplichting immers miskent door een onnodig lange achteruitgang teweeg te brengen in de geboden bescherming van het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, economische en juridische bijstand (art. 23, lid 3, 2° Gw.), zonder dat deze achteruitgang door redenen van algemeen belang verantwoord is.

B. De beoordeling door de Raad van State

18. De Raad van State vangt zijn beoordeling aan door de basistheorie van het standstillbeginsel (*supra* nr. 5) in herinnering te brengen: artikel 23 van de Grondwet houdt voor de aangelegenheden waarop deze betrekking heeft een standstillbeginsel 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 wordt⁵⁵.

1. Achteruitgang: een mobiel intertemporeel referentiepunt

19. 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

51 Code réglementaire wallon de l’Action sociale et de la Santé, BS 4 juli 2013. Hierna: reglementair deel van het Wetboek sociale et 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.

52 Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l’Action sociale et de la Santé.

53 Zie RVS 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 7.

54 Verspreid door art. 61 kaderdecreet 6 november 2008 “sur la réforme de la fonction consultative”, vervolgens opgeno- men in art. 27 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 plebisclaf van de reële installatie van deze raad (art. 154 decreet 3 december 2015 betreffende het “Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles”).

55 Art. 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 56.

de protection^{55,6}. In lijn 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 beschermingsniveau⁵⁷.

Met andere woorden, men moet de situatie van de begunstigden onder de bestreden norm vergelijken met hun situatie onder de gelding van de eerste eraan voorgaande regelgeving⁵⁸. In de zaak die aanleiding gaf tot het arrest nr. 243.760 van 20 februari 2019, staakt het Waalse Gewest bijvoorbeeld 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 1999⁵⁹ was opgenomen, en bijgevolg onder het standstillbeginsel geen achteruitgang meer uitmaakt. De Raad van State wees er evenwel op dat het besluit van 4 februari 2004⁶⁰ 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 voor de goedkeuring van het bestreden besluit niet van toepassing was⁶¹.

De concrete toepassing van de Raad van State, waarbij elke vooruitgang – zoals het schrappen van een financiële bijdrage – het nieuwe referentiepunt wordt, is in lijn met de doelstelling zelf van artikel 23 van de Grondwet, met name: 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*

56 *Ibid.*

57 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 standstillbeginsel voortvloeit dat er geen achteruitgang mag zijn ten opzichte van 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 nog toe het hoogste beschermingsniveau geboden heeft. Wat betreft de eerste twee referentiepunten, beide hebben hun voor- en nadelen: bij de eerste wordt immers geen rekening gehouden met de vooruitgang die zou zijn geboekt sinds 1994, daar waar het tweede referentiepunt het risico in zich houdt van "a death by a thousand cuts" (ook bekend als de salamitactiek) (zie bv. de bespreking in D. DUMONT, "Le « droit à la sécurité sociale »", *J.C.*, p. 79-81; F. LAMBINET, *Mise en œuvre*, o.c., p. 7; G. MAES, "Het standstillbeginsel", *J.C.*, p. 1085-1087; B. STIEN, "Artikel 23 van de Grondwet", *J.C.*, p. 126 en J. VELAERS, *De Grondwet*, o.c., p. 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 63), of in onze herformulering hiervan: het is de achteruitgang zelf die de maatstaf is, ongeacht hoe deze tot stand wordt gebracht.

58 Zowel de rechtspraak van de Raad van State, het Grondwettelijk Hof als het Hof van Cassatie sluiten zich hierbij aan zie Cass. 5 maart 2018, AR 5.16.0033.F; Cass. 15 december 2014, AR 5.14.0011.F; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008; GwH 1 september 2008, nr. 132/2008, 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 en AdvRvS 25 oktober 2019, nr. 66.6601/3, p. 8.

59 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.

60 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.

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

is dat het enige relevante criterium zou moeten zijn, ongeacht of deze op de salamitactiek⁶²) of op een golvende manier is toegepast (vgl. *infra* nr. 25)⁶³.

2. Aanzienlijke achteruitgang: een toetsing "in concreto" van het globale, cumulatieve effect van de maatregelen

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 ten aanzien van de voordien geboden bescherming, maar beweert dat deze niet *aanzienlijk* is⁶⁴.

De Raad van State vergelijkt hierbij de rechtsbescherming zoals deze geboden wordt door de regelgeving, maar hij beperkt zich hierbij niet tot een vergelijking van de oude wetgeving: hij gaat ook na wat de concrete gevolgen van zijn voor de begunstigden van de rechtsnorm. De Raad van State kon niet overgaan omdat hij kon steunen op gegevens die de partijen in het geschiedsonderzoek hadden aangebracht (vgl. *supra* nr. 11).

Vet ondersteuning van hun betoog dat het bestreden besluit de standstillverplichting schendt, wijzen de verzoekende partijen op vier achteruitgangen die het besluit teweegbrengt.

24. De eerste achteruitgang waar de verzoekende partijen op wijzen, is de afwijking van een "financiële bijdrage" van 10% of 2% voor de persoon met een handicap op elke door het AWIPH toegekende steun. Volgens de Raad kan dit meer op een lineaire reductie van *alle* individuele steunverlening door de AWIPH, en moet dit als een oorzaak van aanzienlijke achteruitgang in de 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 diens begunstigden. Al lijkt een financiële bijdrage van 2% op het eerste gezicht een maatregel met bescheiden begunstigheden van 2% op het eerste gezicht een maatregel met bescheiden begunstigheden te zijn, toch oordeelt de Raad dat deze *in casu* een aanzienlijke achteruitgang vormt omdat deze juist toegepast wordt op categorieën van gehandicapten in een bijzonder zwakke financiële situatie, met name deze die om die reden konden genieten van verhoogde tegemoetkomingen⁶⁵. De omstandigheid dat er bovendien andere mogelijkheden bestonden om te voorkomen dat de afwijking van deze bijdrage een te grote weerslag zou hebben op de begunstigden van materiële hulpverlening (er werd bv. verwezen naar financiële

62 Over deze uitdrukking, zie *supra* voetnoot 57.

63 Vgl. bv. met D. DUMONT, "Le « droit à la sécurité sociale »", *J.C.*, p. 80 en I. HACHEZ, *Le principe de standstill*, o.c., p. 472: het arrest van de Raad van State van 14 september 2011, nr. 132/2011, waarin de Raad van State het hoogste niveau van rechtsbescherming het vergelijkingspunt te zijn.

64 Het arrest van 20 februari 2019, nr. 243.760, p. 25, 48 en 59.

65 Vgl. met GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, § B.9.6.

beschermingsmaatregelen zoals de maximumfactuur in de geneeskundige zorg die de jaarlijkse medische kosten voor gezinnen tot een plafondbedrag beperkt, speelt bij de beoordeling van de Raad van State een belangrijke rol⁶⁶.

22. De Raad van State beoordeelt de drie andere voorgelegde achteruitgang gezamenlijk. De drie maatregelen hebben met elkaar gemeen dat ze in essentie zijn het onder verschillende vormen, voordien toegekende hulpvoorzieningen uitsluiten of de financiële tussenkomst van het AWIPH verlagen. De Raad van State onderzoekt het al dan niet aanzienlijke karakter van de achteruitgang aan de hand van het administratief dossier en van de proceduredstukken. Het analyseert hierbij grondig de concrete gevolgen van de drie maatregelen.

Zo stelt hij bijvoorbeeld vast dat de afschaffing van bepaalde bijdragen 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 meebrengt⁶⁷. In zijn oordeel over de afschaffing of de 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 gehandicapte personen⁶⁸. Ook hier steunt de rechter 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 gaat.

23. 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 gehandicapte personen op aannemelijke wijze wordt aangetoond dat er sprake is van een aanzienlijke vermindering van de rechtsbescherming en dat dit noch in de andere stukken van het administratief dossier, noch in de proceduredstukken op overtuigende wijze wordt weerlegd: "En égard spécialement aux observations de la Commission, il n'existe pas d'éléments ressortant du dossier administratif ou des écrits de procédure qui permettent de décider que les réductions ou suppressions dont il est fait état ci-avant ne puissent être considérées comme des reculs sensibles"⁶⁹.

66 RVS 20 februari 2019, nr. 243.760, 60.

67 Meer bepaald bijdragen met betrekking tot goederen die men als "gebruikelijke consumptiegoederen" beschouwt, zoals intercomsystemen, parlofones, beeldtelefoons, gemotoriseerde garagepoorten, inductiekookplaten, zetels met een mechanisme om op te staan en te gaan zitten, bedtafels, nachttafels, enz.

68 RVS 20 februari 2019, nr. 243.760, 59.

69 *Ibid.*, 59.

24. De Raad van State voegt daar nog aan toe dat daar waar de verzoekende partij niet zou kunnen aantonen dat *elke* van deze drie maatregelen noodzakelijk een aanzienlijke achteruitgang impliceert, er rekening houdend met de concrete impact op bepaalde gehandicapte personen het cumulatief effect van deze drie maatregelen moet worden bekeken. De personen met een handicap van deze drie maatregelen vaak verscheidene hulpmiddelen nodig, en het aantal van deze hulpmiddelen samen nodig heeft, zal volgens de Raad van State niet uitzonderlijk zijn. Een cumulatie van de drie maatregelen geeft voor de gezinnen *de facto* aanleiding tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, ook al zouden deze maatregelen elk op zich beschouwd een beperkte impact hebben⁷¹. In de gevallen dat de tussenkomst van het AWIPH niet werd afgeschaft, maar verlaagd, moeten deze maatregelen overigens niet worden gecombineerd met de impact van de financiële bijdrage van de Raad van State die ten laste werd gelegd van de begunstigten⁷². Op basis hiervan besluit de Raad: "Dans de telles circonstances, il doit être considéré que l'arbitrage entre une réduction globale un recul sensible dans le niveau de protection antérieurement offert"⁷³.

25. 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 dus concludeert dat rekening moet worden gehouden met het cumulatief effect van de bestaande maatregelen. Dit sluit ook aan bij de feitelijke situatie dat gehandicapte personen vaak nood 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 Raad van State heeft geleid tot een vermindering van de betrokkenen de cumulatieve impact van verschillende soorten maatregelen op de betrokkenen (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 oordeel dat door verschillende maatregelen gezamenlijk, die elk op zich een beperkte impact hebben op de begunstigten van het grondrecht vervat in artikel 23 van de Grondwet, een aanzienlijke vermindering van het bescher-

71 Het 20 februari 2019, nr. 243.760, 60. In dit opzicht pleit F. Lambinet voor een legitimiteitscontrole van elke maatregel die een afname teweegbrengt, al is deze niet aanzienlijk. Het cumulatief effect wordt hier nog breder gezien dan dat van de andere maatregelen vervat in éénzelfde wet- of regelgeving. Dankzij deze strengere controle zou men kunnen voorkomen dat het beschermingsniveau uitgehouden wordt door afzonderlijke, succesieve achteruitgangen vrij te stellen van standstillcontrole (zie F. Lambinet, *Mise en œuvre de l'article 23 de la Constitution*, in: *Revue de droit public*, 2019, p. 36. Zie ook I. HACHEZ en S. VINCENT, "Principe de standstill et droit à l'accueil des demandeurs d'asile. De l'abc d'une jurisprudence à l'application à l'alloge de la grenouille", noot onder C.C., nr. 95/2014, A.P. 2015/1, p. 72-81.

72 *Ibid.*, nr. 23.

73 Het 20 februari 2019, nr. 243.760, 60-61.

mingsniveau zou worden bereikt dat aan een rechterlijke controle middels het standstillbeginsel zou ontsnappen.

3. Met hypothetische of vooraf bestaande compenserende maatregelen wordt geen rekening gehouden

26. De Raad van State onderzocht 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 louter sprake is van een wijziging van de modaliteiten van de uitoefening van een sociaaleconomisch recht, en dus niet van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau⁷⁴. 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^{75,76}.

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

- 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 12 tot 18 maanden na de inwerkingtreding van het besluit de genomen maatregelen te evalueren;
- de invoering van een uitleensysteem van tweedehandsbijstandsmateriaal op basis van een overeenkomst die het AWIPH heeft gesloten; en
- in artikel 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 bekomen.

Deze argumenten worden door de Raad van State van tafel geveegd omdat het ofwel om loutere voornemens gaat waarmee geen werkelijke/compens-

ende wordt verwezenlijkt ofwel om mechanismen die al vóór de aanneming van het besluit bestonden. De overeenkomst over het uitleensysteem van tweedehandsbijstandsmateriaal 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 beoordeeld⁷⁷. 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 referentienorm⁷⁸. De voorgelegde mechanismen weerleggen, noch compenseren dus de “aanzienlijkheid” van de door het besluit tweegegebrachte achteruit-

gang. De Raad van State ziet wel één specifieke compenserende maatregel, met name 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 welbepaalde hulpmiddel een “compenserende” maatregel wordt ingevoerd, kan op zich niet de vaststelling weerleggen dat het besluit *global* genomen aanleiding geeft tot een aanzienlijke achteruitgang van het voorheen geboden beschermingsniveau: “*À supposer même qu’il puisse être considéré que sur ce point précis l’arrêté attaqué n’emporte pas de régression notable 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’existence de l’arrêté attaqué, envisagé globalement, sur le niveau de protection antérieurement reconnu*”⁷⁹.

4. Rechtvaardigingsgronden en het belang van een grondige argumentatie

4.7. De vaststelling van een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau volstaat echter niet om het bestreden besluit te vernietigen wegens schending van het standstillbeginsel. De Raad van State vervolgt dan ook zijn beoordeling door na te gaan of de aanzienlijke achteruitgang kan worden rechtvaardigd door een reden van algemeen belang⁸⁰.

74. Zie supra nr. 19.

75. Bv. GwH 5 december 2019, nr. 243.760, 61: “Au surplus, il n’y a pas lieu d’avoir égard à la circonstance [...] que « de nombreuses lois ont été votées au 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 « cet précédent par rapport à la réglementation applicable à ce moment que doit être apprécié le caractère 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 ».

76. Zie supra nr. 61.

77. Zie supra nr. 61.

78. Zie supra nr. 61.

Het Waalse Gewest geeft drie redenen van algemeen belang op 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 hulpverleningssystemen ter integratie van personen met een handicap;
- en de noodzaak om de begunstigten te responsabiliseren, meer bepaald met als doel te vermijden dat bandagisten en ondernemers hun kosten raming kunstmatig opdrijven en om de begunstigten aan te sporen om hun “enveloppe” zuinig te beheren.

28. De Raad van State bevestigt dat deze doelstellingen steun vinden in het administratief dossier, en 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. Dit door structurele maatregelen in te voeren die gericht zijn op enerzijds de responsabilisering van de begunstigten, 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 begunstigten ervan te kunnen uitbreiden.⁸¹

Door dit onderzoek waarbij wordt nagegaan of de in de procedure aangehaalde 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 aangehaalde doelstellingen ook werkelijk door de wetgever in acht werden genomen bij de uitwerking van het bestreden besluit.⁸² De Raad van State gaat met andere woorden na of de argumenten van het Waalse Gewest steun vinden in de stukken van het administratief dossier, dan wel of ze later werden opgedist “pour les besoins de la cause”. Met andere woorden, hij gaat na of de doelstellingen overtuigen. Isabelle Hachez analyseert de juridische draagwijdte van dit onderzoek wat verwijderd: het ontbreken van aanwijzingen door de wetgever wat betreft de redenen die een achteruitgang in de gewaarborgde

81 Voor een voorbeeld waarin de Raad a contrario op grond van het administratief dossier oordeelde dat de achteruitgang niet met een reden die verband houdt met het algemeen belang gerechtvaardigd kon worden, zie RvS 23 september 2011, nr. 215.309. Zie ook Arrb. 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'État 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”.

82 Dit komt neer op de “contrôle de la réalité des motifs”, zie Arrb. Brussel 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, www.juridat.be. In voornoemd arrest wijst het arbeidshof te Brussel er immers op dat “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”.

beschikken verantwoord, heeft immers tot gevolg dat de rechter een *strange* conclusie op de naleving van het standstillprincipe moet uitvoeren⁸³. Indien de rechter integendeel een toereikende motivering geformuleerd heeft, kan de rechter van de rechter op dit punt eerder beschelden blijven, al zal hij wel afstand onderzoek moeten doen als er aanwijzingen zijn die doen denken aan sprake is van een kennelijk foutief oordeel omtrent de wenselijkheid en continuïteit van de bestreden norm⁸⁴.

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 afgeeft, is de interne inconsistentie in de motivering in het administratief dossier, 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 begunstigten.

De eerste instantie spitst de Raad van State zijn onderzoek toe op de invoering van de “financiële bijdrage” van de begunstigten, aangezien dit volgens de Waalse Commissie voor personen met en handicap de belangrijkste aanpassing van de wet is die wordt doorgevoerd door het besluit van 11 juni 2015. De responsabilisering van de begunstigten zou tot doel hebben om “een aantal misbruiken en fouten door alle betrokken actoren gedeeld wordt, en dat deze niet louter aan de begunstigten van bijdragen en hulpverlening ten laste gelegd mag worden”.⁸⁵ De Waalse Commissie voor gehandicapte personen benadrukt in haar advies dat de verantwoordelijkheid van de begunstigten gepaard moet gaan met de lasten te bekomen. De Raad van State stelt vast dat deze observatie niet terecht genomen werd door de regelgever. Bovendien zouden volgens het administratief dossier ook minder ingrijpende mechanismen bestaan of maatregelen genomen kunnen worden om de voornoemde doelstelling te bereiken (werken met collectieven, standaardcontracten en beoordeling door het Agentschap van de steun van het toegekende steunbedrag)⁸⁷. Ten slotte blijkt uit het dossier dat

83 Volgens (Houdichâteau) 10 februari 2016, nr. 2015/AUJ48, vermeld in F. LAMBINET, *Mise en œuvre*, o.c., p. 10: “l'intensité de la sanction pénale varie selon le motif général avancé par celui-ci: est exprimé dans l'acte législatif ou réglementaire un motif d'urgence, le législateur ne démontre aucunement avoir veillé à prendre en compte l'exigence de justifier de la mesure, en cas d'urgence, le juge d'exercer un contrôle strict de l'obligation de standstill, et, en cas de doute sur la pertinence de la mesure répressive, celui-ci devrait profiter au requérant, conformément aux règles répartitives de la mesure, en l'honneur de la mesure”. Le principe de standstill, o.c., p. 645-649.

84 Arrb. Brussel 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, p. 647.

85 Arrb. Brussel 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, p. 647-648.

86 Arrb. Brussel 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, p. 647-648.

87 Arrb. Brussel 18 januari 2017, nr. 2015/AB/501, p. 647-648.

het merendeel van de misbruiken in de sector van de aangepaste woningbouw 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.⁸⁸

Bijgevolg oordeelt de Raad van State dat de door de Waalse Regering voorgestelde 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”, maatregel die *uitsluitend* op de begunstigde van steun- en hulpverlening weegt (en dus niet op de andere actoren), en die voor *alle* toegekende bijstandsmaatregelen (terwijl de misbruiken zich vooral in één bepaalde sector situeren en deze met voor de begunstigten minder ingrijpende instrumenten hadden kunnen worden aangepakt)⁸⁹. Hij oordeelt dat het motief van de noodzaak om de begunstigten te responsabiliseren die niet pertinent genoeg is om de door het besluit veroorzaakte achteruitgang in het licht van artikel 23 van de Grondwet te rechtvaardigen.

30. Wat de tweede directe doelstelling, met name deze van budgettaire besparingen betreft, leidt de Raad van State immers “uit de omstandigheden waarin het bestreden besluit aangenomen werd” af dat het onlosmakelijk verbonden is met het doel van responsabilisering van de begunstigten, teneinde de continuïteit van het systeem van individuele hulpverlening aan personen met een handicap te waarborgen en om de begunstigten ervan op termijn zelf uit te breiden. De Raad achtte het om die reden onnodig te onderzoeken of het budgettaire oogmerk afzonderlijk genomen de veroorzaakte achteruitgang zou kunnen rechtvaardigen.

De Raad besluit dat niet alleen de financiële bijdrage, maar ook de drie andere aangevoerde aanzienlijke achteruitgangen die bestaan in het uitsluiten of het verminderen van voordelen toegekende hulpmiddelen, het standstillbeginsel schenden. Hij steunt hiervoor op de overweging dat zowel het motief van responsabilisering als van budgettaire besparing, zij het in verschillende mate ten grondslag liggen aan het geheel van de maatregelen vervat in het bestreden besluit, en op de overweging dat het bestreden besluit in zijn algemeenheid een aanzienlijke achteruitgang teweegbrengt ten aanzien van het voordien geboden beschermingsniveau⁹⁰.

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

⁸⁸ Cass. 5 maart 2018, AR 5.16.0033.F: volgens dezelfde redenering oordeelde het Hof van Cassatie bij arrest van 5 maart 2018 dat de arbeidsrechtbank te Luik rechmatig vaststelde dat het bestreden artikel de standstillverplichting van art. 23 Gew. schendt, daar er geen proportioneel evenwicht was tussen het aangevoerde motief van algemeen belang en het door de bestreden bepaling beoogde doel.

⁸⁹ RVS 20 februari 2019, nr. 243.760, 64.

⁹⁰ *Ibid.*, 65.

uitgegaan van steunmaatregelen door het AWIPH uit te breiden, omdat de hypothetisch waren of niet nodig om het geschil te beslechten. Dit is een belangrijke spijtig, want daar kunnen potentieel een aantal interessante vragen worden gesteld over de draagwijdte van artikel 23 *juncto* artikel 7bis van de Grondwet. Zou bijvoorbeeld een vermindering van de tussenkomst voor budgettaire begunstigten verantwoord kunnen worden door het doel om ook de begunstigten met een handicap te helpen? Of zou een dergelijke maatregel te veel als een *passe-partout* of als rookscherm ingezet om de begunstigten te beschermen tegen de gevolgen van de maatregelen? Maar wat indien de begunstigten met een handicap gepaard gaande budgettaire verschuiving noodzakelijk zou blijken voor andere, minderbedeelde sector in de sociale bijstand te ondersteunen? Of zou andere, minderbedeelde sector in de sociale bijstand te ondersteunen? Of zou andere, minderbedeelde sector in de sociale bijstand te ondersteunen? Of zou andere, minderbedeelde sector in de sociale bijstand te ondersteunen?

Wat de tweede directe doelstelling, met name deze van budgettaire besparingen betreft, leidt de Raad van State immers “uit de omstandigheden waarin het bestreden besluit aangenomen werd” af dat het onlosmakelijk verbonden is met het doel van responsabilisering van de begunstigten, teneinde de continuïteit van het systeem van individuele hulpverlening aan personen met een handicap te waarborgen en om de begunstigten ervan op termijn zelf uit te breiden. De Raad achtte het om die reden onnodig te onderzoeken of het budgettaire oogmerk afzonderlijk genomen de veroorzaakte achteruitgang zou kunnen rechtvaardigen.

De Raad besluit dat niet alleen de financiële bijdrage, maar ook de drie andere aangevoerde aanzienlijke achteruitgangen die bestaan in het uitsluiten of het verminderen van voordelen toegekende hulpmiddelen, het standstillbeginsel schenden. Hij steunt hiervoor op de overweging dat zowel het motief van responsabilisering als van budgettaire besparing, zij het in verschillende mate ten grondslag liggen aan het geheel van de maatregelen vervat in het bestreden besluit, en op de overweging dat het bestreden besluit in zijn algemeenheid een aanzienlijke achteruitgang teweegbrengt ten aanzien van het voordien geboden beschermingsniveau⁹⁰.

⁸⁸ Cass. 5 maart 2018, AR 5.16.0033.F: volgens dezelfde redenering oordeelde het Hof van Cassatie bij arrest van 5 maart 2018 dat de arbeidsrechtbank te Luik rechmatig vaststelde dat het bestreden artikel de standstillverplichting van art. 23 Gew. schendt, daar er geen proportioneel evenwicht was tussen het aangevoerde motief van algemeen belang en het door de bestreden bepaling beoogde doel.

⁸⁹ RVS 20 februari 2019, nr. 243.760, 64.

⁹⁰ *Ibid.*, 65.

tegenstrijdig zijn. Met andere woorden, volgens de Raad van State wilt de Waalse Regering eigenlijk ook niet wat ze deed (vgl. *supra* nr. 10).

32. Uit arrest 243.760 van 20 februari 2019 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 rechters kan dit echter moeilijk zijn, daar de concrete gevolgen van een nieuwe wet- of regelgeving ten tijde van een vernietigingsprocedure nog niet duidelijk zijn en omdat de inschatting en de impactanalyse van beleidsmaatregelen noodzakelijk tot zijn expertise behoort. In vele rechterlijke uitspraken over het standstillbeginsel speelt de bewijsvoering dan ook een doorslaggevende rol. In de voorliggende zaak vond de Raad van State – geholpen door goed onderbouwde procedurerestukken – een “*smoking gun*” in het regelgevingsdossier, als administratief dossier immers integraal moet worden overgemaakt aan de Raad van State. De Raad van State lijkt in dit arrest nog redelijk mild te zijn ten aanzien van het Waalse Gewest daar waar het suggereert dat het bepaalde lacunes of tegenstrijdigheden van het administratief dossier nog via de procedurerestukken had kunnen aanvullen, respectievelijk uitklaren.⁹³

EN MATIÈRE DE HANDICAP

De belangrijkste arresten inzake handicap

Sous la direction de
Isabelle Hachez et Jogchum Vrielink

Préface de Françoise Tulkens

Grands arrêts

 LORCIER

