

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 198.245 van 26 november 2009
in de zaak A. 155.688/XII-5829.**

In zake : Reinhart APPELS
wonende te 3220 Holsbeek,
Dutselstraat 160.

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Reinhart Appels op 16 september 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de artikelen 3 en 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (*B.S.* 28 juli 2004);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag, opgesteld door eerste auditeur D. Mareen;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 7 september 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 oktober 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad G. Van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van verzoeker, en van adviseur M. Broucke, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur D. Mareen;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

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

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

3. Verzoeker, die op grond van de vorige reglementering een studietoelage kreeg, wordt voor het academiejaar 2004-2005 verder beschouwd als een zelfstandig student gezien hij met toepassing van artikel 8, § 1, 1/, van het nieuwe besluit studiefinanciering tijdens het kalenderjaar waarbinnen de start van dit academiejaar valt een inkomen genoot van meer dan het in artikel 136 van het

Wetboek van inkomstenbelasting bepaald nettobedrag, toen vastgesteld op 2.490 euro.

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

4. Verzoeker bekritiseert in zijn verzoekschrift onder meer het feit dat hij ingevolge het besluit studiefinanciering financiële middelen moet kunnen aantonen teneinde onder de definitie van zelfstandig student te kunnen vallen waarbij geen rekening wordt gehouden met spaargelden. Verzoeker vordert de nietigverklaring van de artikelen 3 en 6 van voormeld besluit.

Deze bestreden artikelen luiden :

“HOOFDSTUK II. - Categorieën van leefeenheden

Afdeling 1. - Algemene bepalingen

Art. 3.

§ 1. Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 5 en artikel 6 wordt voor de berekening van het referentie-inkomen uitgegaan van de leefeenheid waar de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij één of beide ouders van wie zijn afstamming vaststaat of bij een andere natuurlijke persoon van wie hij ten laste is.

§ 2. Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit beide ouders van wie zijn afstamming vaststaat, ongeacht of zij gehuwd zijn, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van beide ouders.

Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit één ouder van wie zijn afstamming vaststaat, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van deze ouder.

Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit één ouder van wie zijn afstamming vaststaat en die gehuwd is, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van de ouder en van de partner.

Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit één ouder van wie zijn afstamming vaststaat en een niet-verwant waarvan de student fiscaal ten laste is, zonder dat deze gehuwd zijn, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van beide.

Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit één ouder van wie zijn afstamming vaststaat en één of meerdere niet-verwanten waarvan hij niet fiscaal ten laste is, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van de ouder, waarbij de toepasselijke maximum- en minimum inkomensgrens binnen de leefeenheid, bepaald in artikel 14, met één punt wordt verminderd, tenzij de niet-verwanten niet beschikken over financiële middelen zoals bedoeld in artikel 25, 1/, 2/, 3/, 4/ en 8/ van het decreet.

§ 3. Indien de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij een leefeenheid bestaande uit twee niet-verwanten, één of meerdere gemeenschappelijke kinderen en eventueel één of meerdere niet-gemeenschappelijke kinderen, waarbij minstens één van beide niet-verwanten de ouder van de student is van wie zijn afstamming vaststaat, wordt in afwijking van § 2 uitgegaan van het referentie-inkomen van beide niet-verwanten.

§ 4. Indien de student ingevolge een gerechtelijke uitspraak, een tussenkomst van een comité voor bijzondere jeugdzorg of van een andere publiekrechtelijke overheid of instelling, fiscaal ten laste is van een andere natuurlijke persoon dan de ouders of één van de ouders van wie zijn afstamming vaststaat, of al minstens drie jaar fiscaal ten laste is van een andere natuurlijke persoon dan de ouders van wie de afstamming vaststaat, wordt voor de berekening van de studiefinanciering uitgegaan van de leefeenheid van deze andere natuurlijke persoon.

Indien de student al minstens drie jaar hoofdverblijfplaats heeft bij de leefeenheid van een andere natuurlijke persoon dan de ouders van wie zijn afstamming vaststaat, en waarbij de tenlasteneming als dusdanig erkend is door een ziekenfonds of kinderbijslagfonds, wordt voor de berekening van de studiefinanciering uitgegaan van de leefeenheid van deze andere natuurlijke persoon.

Indien in de gevallen bepaald in het eerste en tweede lid :

1/ de student hoofdverblijfplaats heeft bij de in het eerste of tweede lid bedoelde natuurlijke persoon, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van deze natuurlijke persoon;

2/ de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij de in het eerste of tweede lid bedoelde natuurlijke persoon die gehuwd is, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van deze natuurlijke persoon en zijn partner;

3/ de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij de in het eerste of tweede lid bedoelde natuurlijke persoon en één of meerdere niet-verwanten van deze

natuurlijke persoon, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van deze natuurlijke persoon, waarbij de toepasselijke maximum- en minimum inkomensgrens binnen de leefeenheid, bepaald in artikel 14, met één punt wordt verminderd, tenzij deze niet-verwanten niet beschikken over financiële middelen zoals bedoeld in 25, 1/, 2/, 3/, 4/ en 8/ van het decreet.

4/ de student zijn hoofdverblijfplaats heeft bij de in het eerste of tweede lid bedoelde natuurlijke persoon die één van beide niet-verwanten is, bedoeld in § 3, wordt uitgegaan van het referentie-inkomen van beide in § 3 bedoelde niet-verwanten.

[...]

Afdeling 3. - Zelfstandige student

Art. 6.

§ 1. Wordt beschouwd als zelfstandig student die een eigen leefeenheid vormt, de student die niet behoort tot de categorieën omschreven in artikel 3 en artikel 5 en die gedurende twaalf maanden maandelijks financiële middelen heeft verworven waarvan het totaal overeenkomt met het leefloon dat op 31 december van het kalenderjaar voorafgaand aan het betrokken academiejaar overeenkomstig het artikel 14, § 1, 1/, en het artikel 15 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijk integratie jaarlijks wordt uitgekeerd aan de persoon die met één of meerdere personen samenwoont.

Indien de student voor de eerste keer zijn statuut van zelfstandig student aantoonst, dient de in het eerste lid bedoelde periode van twaalf maanden zich te situeren tijdens een periode van twee aaneensluitende kalenderjaren eindigend op 31 december van het kalenderjaar waarin het betrokken academiejaar start, van het academiejaar waarin de hervatting of aanvatting van de studies valt of de studiefinanciering wordt aangevraagd.

§ 2. De in § 1 bedoelde financiële middelen kunnen bestaan uit :

1/ een beroepsinkomen, waarbij onder beroepsinkomen moet worden verstaan het samengestelde bedrag van de beroepsinkomsten na aftrek van de beroepsuitgaven en de beroepsverliezen;

2/ een bruto belastbare werkloosheidsuitkering;

3/ een bruto belastbare arbeidsongeschiktheidsuitkering of -vergoeding;

4/ een bruto belastbaar ander vervangingsinkomen verkregen uit eigen beroepsactiviteit;

5/ een inkomensvervangende tegemoetkoming, toegekend in het raam van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan gehandicapten;

6/ een bruto belastbaar rust- of overlevingspensioen;

7/ het leefloon toegekend in het raam van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie;

8/ het bestaansminimum toegekend in het raam van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum;

9/ een niet belastbare beurs zoals opgesomd in artikel 53 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van artikel 90, 2/, tweede lid van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992, voor zover onderworpen aan de sociale zekerheid”.

Het belang

6. In het auditoraatsverslag wordt voorgesteld het beroep onontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan actueel belang.

Dit wordt enerzijds hieruit afgeleid dat verzoeker er geen belang bij heeft door inwilliging van de gevorderde nietigverklaring een vacuüm te scheppen dat enige toepassing in zijn voordeel niet meer mogelijk maakt. Na een eventuele vernietiging van de artikelen 3 en 6 van het bestreden besluit, zou de overheid zich immers voor de beoordeling van de aanvraag van verzoeker niet meer kunnen baseren op de opheffen vroegere regelgeving omtrent studiefinanciering, zijnde het decreet van 16 februari 2001 en het besluit van de Vlaamse regering van 31 augustus 2001, noch op het decreet studiefinanciering van 30 april 2004 en het besluit studiefinanciering van 28 mei 2004, gezien deze na een eventuele annulatie van de artikelen 3 en 6 van het voormelde besluit de bepalingen ontberen die de overheid zouden moeten toelaten een onderzoek te verrichten naar de toepasselijkheid van de voorwaarden om een studietoelage te verlenen, noch op de ondertussen tot stand gekomen regelgeving, zijnde het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering in de Vlaamse gemeenschap en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap, gezien in artikel 76 van voormeld decreet van 8 juni 2007 is bepaald dat met het oog op de behandeling van de studietoelage-aanvragen aangaande de academiejaren 2004-2005 tot 2006-2007, het decreet studiefinanciering van 30 april 2004 gelding blijft behouden.

Anderzijds wordt in het auditoraatsverslag het gebrek aan actueel belang afgeleid uit de omstandigheid dat verzoeker zijn studies verder heeft kunnen doorlopen zonder de studietoelage die hij aanvroeg te hebben genoten en dat het door verzoeker nagestreefde voordeel, zijnde de toekenning van de studietoelage, te onrechtstreeks is geworden, nu hij, afgestudeerd zijnde, thans niet meer op “actieve wijze” de voordelen van de studietoelage kan benutten, namelijk effectief door het verkrijgen van de studiebeurs de studies van zijn keuze verder kunnen zetten.

7. Verwerende partij sluit zich in haar laatste memorie bij het tweede argument van niet-ontvankelijkheid aan. Met de auditeur neemt zij aan dat verzoeker, nu hij zonder een studietoelage te hebben genoten zijn studies heeft doorlopen, bij zijn vordering geen belang meer heeft en dat het belang dat louter gelegen is in het horen gegrond verklaren van een middel niet voldoende is. Over het eerste argument neemt zij in die laatste memorie geen stelling.

8. Verzoeker van zijn kant werpt in de laatste memorie vooreerst tegen dat na een eventuele vernietiging van de artikelen 3 en 6 van het besluit studiefinanciering van 2004 er niettemin voldoende rechtsgrond overblijft. Zulke vernietiging heeft immers niet de vernietiging van het decreet studiefinanciering van 2004 tot gevolg. Derhalve blijft dat decreet bestaan en meer bepaald de artikelen 7, 11, 16 en 23. De toepassing van dit decreet is volgens hem mogelijk ook indien de Vlaamse regering geen nadere begripsomschrijving van de verschillende categorieën van leefeenheden uitwerkt. Luidens artikel 23, § 3, “kan” de Vlaamse regering een nadere begripsomschrijving uitwerken van de verschillende categorieën van leefeenheden, op basis waarvan de studiefinanciering van de student wordt berekend. Volgens verzoeker verplicht de decreetgever daartoe evenwel niet. In de situatie waarin de Vlaamse regering geen nadere begripsomschrijving zou hebben uitgewerkt en dus ook in de situatie die volgt uit een annulatie, kan verwerende partij een studietoelage toekennen, nu niet gebaseerd op een beperkende lijst van mogelijkheden, maar op grond van de redelijkheid. Dit laatste houdt volgens verzoeker in dat iemand die van zijn spaargelden kan leven, een zelfstandig bestaan leidt en dus geacht moet worden een zelfstandig student te zijn, zeker indien hij de voorgaande jaren als zodanig een studietoelage genoot.

Beoordeling

9. Krachtens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen beroepen tot nietigverklaring, als bedoeld bij artikel 14, § 1, van dezelfde gecoördineerde wetten, worden ingediend door “elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Het belang, waarvan een verzoekende partij blijk moet kunnen geven, dient te bestaan op het ogenblik van het indienen van het annulatieberoep, en zij moet dat belang behouden tot aan de uitspraak. De aard van het belang kan weliswaar evolueren maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de nietigverklaring haar een voordeel

kan opleveren, dat in principe meer moet zijn dan de genoegdoening verbonden met het horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing.

10. Het thans voorliggende beroep is gericht tegen een aantal bepalingen van het besluit van 28 mei 2004 betreffende de studiefinanciering en studentenvoorzieningen in het hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, op grond waarvan verzoeker niet langer in aanmerking komt voor een studietoelage voor het academiejaar 2005-2006. Het voordeel dat verzoeker oorspronkelijk nastreefde met voorliggend beroep bestond er in, door de gevorderde nietigverklaring van de voor hem nadelige bepalingen van het besluit studiefinanciering van 2004, zijn kansen te behouden om voor voormeld academiejaar in aanmerking te blijven komen voor het statuut van zelfstandig student en aldus zijn aanvraag voor een studiefinanciering voor dat jaar goedgekeurd te zien worden. Het gegeven dat verzoeker ondertussen zijn studies heeft beëindigd en zijn studies gedeeltelijk heeft kunnen doorlopen zonder de studietoelage die hij aanvroeg te hebben genoten, neemt niet weg dat hij gedurende het academiejaar 2005-2006 de nadelige gevolgen van de bestreden regelgeving effectief heeft ondergaan en aldus verder belang blijft hebben bij de nietigverklaring van de bestreden bepalingen, op grond waarvan hij voor voormeld academiejaar het statuut van zelfstandig statuut is kwijtgeraakt en bijgevolg niet langer aanspraak kon maken op studiefinanciering.

Toelagen - studietoelagen of andere - hebben vaak als kenmerk dat ze worden toegekend voor een welomschreven activiteitsperiode. Indien voor de ontvankelijkheid van het annulatieberoep tegen reglementaire bepalingen die de toepassingsvoorwaarden bepalen waaraan aanvragen voor zo een toelage voor een bepaalde periode dienen te voldoen, onverkort geëist zou worden dat een vernietiging verzoeker *ipso facto* een daadwerkelijk voordeel kan bijbrengen in de zin dat hij thans nog op actieve wijze de voordelen van de toelage kan benutten, te dezen effectief door het verkrijgen van de studiebeurs de studies van zijn keuze verderzetten, zou daaruit voortvloeien dat zulke bepalingen in de praktijk nog maar zelden voor vernietiging in aanmerking komen. Evenwel blijkt uit niets dat de wetgever dergelijke bepalingen uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten. De conclusie hieruit moet dan ook zijn dat in het geval als dat van verzoeker, het belang bij de vordering tot nietigverklaring met de nodige soepelheid moet worden beoordeeld.

11. Aan verzoekers belang wordt evenmin afbreuk gedaan door het feit dat een eventuele nietigverklaring van de bestreden bepalingen tot gevolg zou hebben dat teruggekeerd wordt naar een toestand, waarbij de artikelen 3 en 6 van het besluit van 2004 uit het rechtsverkeer zouden zijn verdwenen, en hierdoor de overheid voor een lacune zou komen te staan in de zin dat de nodige uitvoeringsbepalingen die haar zouden moeten toelaten een onderzoek te verrichten naar de toepasselijkheid van de voorwaarden om een studietoelage te verlenen, zouden ontbreken, te meer daar verzoeker streeft naar een andere, in zijn ogen meer billijke regeling van die voorwaarden. Daargelaten de vraag of het decreet studiefinanciering van 2004 al dan niet uit zichzelf nog voldoende rechtsgrond oplevert om, zoals verzoeker betoogt in zijn laatste memorie, opnieuw te kunnen statueren over verzoekers aanvraag voor een studietoelage voor het academiejaar van 2005-2006, dient vastgesteld te worden dat de overheid de juridische plicht heeft overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet om (eventueel retroactief) uitvoering te geven aan artikel 23, § 3, van het decreet studiefinanciering van 2004, indien dit artikel zonder aanvullende algemene voorschriften niet de uitwerking kan hebben die aan de bedoeling van de decreetgever beantwoordt. Die juridische plicht bestaat nog ten volle aangezien artikel 76 van het (nieuwe) decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering in de Vlaamse Gemeenschap uitdrukkelijk heeft bepaald dat met het oog op de behandeling van de studietoelage-aanvragen over de academiejaren 2004-2005 tot 2006-2007, het decreet studiefinanciering van 30 april 2004 gelding blijft behouden. Derhalve kan de nietigverklaring van de bestreden bepalingen verzoeker wel degelijk nog nut opleveren, in de zin dat over zijn aanvraag voor een studietoelage voor het academiejaar 2005-2006 dient te worden beslist op grond van het decreet studiefinanciering van 2004, evenwel zonder dat een eventuele weigering gesteund kan worden op de thans aangevochten bepalingen.

12. De exceptie wegens gebrek aan actueel belang dient te worden verworpen. Aangezien het auditoraatsverslag beperkt bleef tot het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep, is er reden tot een aanvullend verslag.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met het aanvullend onderzoek.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig november 2009, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
	F. BONTINCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

F. BONTINCK.

D. VERBIEST.