RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 236.559 van 29 november 2016
in de zaak A. 213.211/XIV-35.856

In zake : 1. het ALGEMEEN CHRISTELIJK VAKVERBOND - ACV
2. het ALGEMEEN BELGISCH VAKVERBOND - ABVV
3. de ALGEMENE CENTRALE DER LIBERALE VAKBONDEN VAN BELGIE - ACLVB
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Buelens
kantoor houdend te 1210 Brussel
Haachtsesteenweg 55
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrick Hofströssler, Bart Martel en Heleen Vandermeersch
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV HUMAN SUPPORTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carlos De Wolf
kantoor houdend te 9680 Maarkedal
Etikhovestraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Charlotte De Wolf
kantoor houdende te 9000 Gent
Fortlaan 95

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 juli 2014, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 april 2014 van de administrateur-generaal van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie waarbij de erkenning van bepaalde duur voor zes maanden die aan de nv Human Supports werd toegekend om in het Vlaamse Gewest activiteiten als uitzendbureau uit te oefenen, opnieuw wordt omgezet in een erkenning van onbepaalde duur.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 229.279 van 21 november 2014 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

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

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 september 2016.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Buelens, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Bart Martel, die, tevens *loco* advocaten Patrick Hofströssler en Heleen Vandermeersch, verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Charlotte De Wolf, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De nv Human Supports werd bij besluit van 3 september 2010 van de administrateur-generaal van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (hierna: de administrateur-generaal) erkend als bureau voor private arbeidsbemiddeling met inbegrip van uitzendactiviteiten in het Vlaamse Gewest. Het betrof een erkenning voor één jaar met ingang van 3 september 2010 die nadien met toepassing van artikel 12, § 2, tweede lid, van het decreet van 10 december 2010 ‘betreffende de private arbeidsbemiddeling’ (hierna: het decreet van 10 december 2010) automatisch werd omgezet in een erkenning van onbepaalde duur.

Op 3 december 2010 verkreeg zij een bijkomende erkenning als uitzendbureau in de artistieke sector. Bij besluit van de administrateur-generaal van 31 mei 2012 verkreeg zij bovendien een erkenning als uitzendbureau in de bouwsector.

3.2. Nadat bij verschillende inspectiecontroles bij de nv Human Supports een aantal inbreuken werden vastgesteld, wordt haar erkenning bij besluit van de administrateur-generaal van 3 mei 2013 omgezet in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden. Dit besluit dat in werking treedt op 3 mei 2013, wordt genomen na eenparig advies van de Adviescommissie voor uitzendactiviteiten (hierna: de Adviescommissie) waarin de verzoekende partijen als representatieve werknemersorganisaties vertegenwoordigd zijn. In haar advies dringt de Adviescommissie er op aan:

> "dat de werking van de NV Human Supports tijdig en opnieuw grondig zou onderzocht worden zodat vóór het verstrijken van de erkenningsduur van 6 maanden terdege kan beoordeeld worden of het al dan niet opportuun is opnieuw een erkenning van onbepaalde duur aan de firma toe te kennen".

3.3. Bij besluit van 29 oktober 2013 'houdende omzetting van de erkenning als uitzendbureau in het Vlaamse Gewest naar bepaalde duur van 6 maanden' beslist de administrateur-generaal dat "de erkenning, toegekend bij besluiten van 3 september 2010, 3 december 2012 en 31 mei 2012 aan de [tussenkomende partij] om voor onbepaalde duur de activiteit als uitzendbureau algemeen, met activiteiten in de artistieke sectoren en activiteiten in de bouwsector uit te oefenen in het Vlaamse Gewest, die op 3 mei 2013 werd omgezet in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden, opnieuw [wordt] omgezet in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden". Ook dit besluit dat in werking treedt op 3 november 2013, wordt genomen na eenparig advies van de Adviescommissie.

In het besluit van 29 oktober 2013 wordt o.m. overwogen:

> "Overwegende enerzijds de positieve evaluatie die Human Supports reeds doorgemaakt heeft de afgelopen 6 maanden;
>
> Overwegende anderzijds de vaststellingen van de Inspectie voor Werk en Sociale Economie in haar verslag van de opvolgingsinspectie van 17 juli 2013;
>
> Overwegende dat in toepassing van artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaamse Gewest de lopende erkenning kan omgezet worden in een erkenning voor de duur van zes maanden, hetzij op verzoek van een gewone meerderheid van de adviescommissie, hetzij bij het eenparig verzoek van de werkgeversvertegenwoordigers of van de werknemersvertegenwoordigers in de adviescommissie;

Overwegende dat de adviescommissie voor uitzendactiviteiten in het Vlaamse Gewest unaniem adviseert overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 om bij het verstrijken van de huidige erkenningen (algemene uitzendactiviteiten, uitzendactiviteiten in de bouw, uitzendactiviteiten in de artistieke sector) van 6 maanden voor het verrichten van uitzendactiviteiten in het Vlaamse Gewest toe te kennen;

Overwegende dat door een verlenging van de lopende erkenning met een bepaalde duur van 6 maanden het uitzendkantoor effectief wordt aangespoord de nodige inspanningen te doen inzake enerzijds de vorming van de medewerkers en anderzijds de investeringen in de infrastructuur teneinde toekomstige inbreuken te voorkomen;

Overwegende dat de Inspectie voor Werk en Sociale Economie te allen tijde de stand van zaken kan controleren".

3.4. Op 31 maart 2014 wordt door de Afdeling Inspectie Werk en Sociale Economie van het Departement Werk en Sociale Economie een opvolgingsinspectie uitgevoerd in de vestiging te Gent van de nv Human Supports. Daarbij worden twee inbreuken vastgesteld inzake tewerkstelling van vreemde werknemers. In de conclusies van haar controleverslag van 24 april 2014 stelt de inspectie dat gelet op de in het controleverslag vermelde vaststellingen en inbreuken, de erkenning van de tussenkomende partij door de Vlaamse regering kan worden ingetrokken.

3.5. Bij een brief van de Afdeling Inspectie Werk en Sociale Economie West-Vlaanderen van 14 april 2014 gericht aan de Adviescommissie wordt deze ervan in kennis gesteld dat een opvolgingscontrole bij de tussenkomende partij heeft plaatsgevonden, dat twee inbreuken worden vastgesteld, dat tussenkomende partij nog moet worden verhoord en dat van zodra de tussenkomende partij verhoord is, "het verslag u uiteraard zo spoedig mogelijk [wordt] overgemaakt".

3.6. Op 10 april 2014 wordt de tussenkomende partij uitgenodigd voor een hoorzitting op 28 april 2014 bij het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie in het kader van de procedure tot omzetting van een lopende erkenning overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 10 december 2010.

3.7. Na de hoorzitting neemt de administrateur-generaal het besluit van 30 april 2014 dat in werking treedt op 3 mei 2014 waarbij de erkenning van bepaalde duur voor zes maanden van de nv Human Supports opnieuw wordt omgezet in een erkenning van onbepaalde duur. In de motivering van het bestreden besluit wordt er op gewezen dat, behoudens de twee inbreuken die nog werden vastgesteld inzake tewerkstelling van vreemde werknemers, “uit het inspectieverslag blijkt dat de voorheen gesanctioneerde inbreuken nu niet meer vastgesteld werden” en “uit de toelichting tijdens het gesprek van 28 april 2014 en de daarbij overhandigde documenten blijkt dat de professionaliteit in de werking van de NV Human Supports sterk verbeterd is”. Geoordeeld wordt dat de betrokken onderneming een globale positieve evolutie heeft doorgemaakt, met uitzondering van de twee vastgestelde inbreuken.

Deze beslissing van 30 april 2014 die de bestreden beslissing is, werd genomen zonder dat het advies van de Adviescommissie werd gevraagd.

3.8. Het bestreden besluit werd aan de (leden van de) Adviescommissie ter kennis gebracht bij brief van 15 mei 2014. Uit dat schrijven, onder punt B.13., blijkt dat voor het dossier van de tussenkomende partij “geen hoorzitting is voorzien”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens de laattijdigheid van het ingestelde beroep

4. De verwerende partij voert aan dat het beroep laattijdig is ingediend. De secretaris van de Adviescommissie werd immers bij e-mail van 6 mei 2014 van de bestreden beslissing in kennis gesteld. De verzoekende partijen stellen dat die beslissing hen bij gewoon schrijven van 15 mei 2014 werd toegezonden, doch zij laten na te vermelden wanneer precies de bestreden beslissing aan elk van hen werd meegedeeld. In de veronderstelling dat de

bestreden beslissing daadwerkelijk op 15 mei 2014 aan de verzoekende partijen zou zijn verzonden, dient behoudens tegenbewijs aangenomen te worden dat van de bestreden beslissing kennis werd gegeven op 16 mei 2014. In dat geval verstreek de termijn om op ontvankelijke wijze beroep tot nietigverklaring in te stellen op 15 juli 2014. Het beroep tot nietigverklaring werd echter ingediend op 18 juli 2014, zodat het *ratione temporis* niet ontvankelijk is.

Beoordeling

5. In het auditoraatsverslag heeft de verwerende partij over die exceptie kunnen lezen dat zij ongegrond is omdat wie aanvoert dat het beroep laattijdig is, daarvan het bewijs moet leveren. Een exceptie gesteund op de loutere veronderstelling dat de verzoekende partijen de brief van 15 mei 2015 op 16 mei 2015 ontvangen hebben, volstaat daartoe niet. De verwerende partij legt geen bewijs voor dat de verzoekende partijen die brief meer dan zestig dagen voor het instellen van het annulatieberoep ontvangen hebben.

In haar laatste memorie beperkt de verwerende partij zich ertoe te stellen dat het voor haar “onmogelijk is om aan te tonen wanneer elk van de verzoekende partijen de voormelde brief heeft ontvangen” waarmee evenwel de conclusie van het auditoraatsverslag geenszins wordt ontkracht. De Raad van State ziet dan ook geen reden om het anders te zien dan het auditoraat.

6. De exceptie is ongegrond.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens het ontbreken van de beslissing om in rechte te treden

7. Bij een tweede exceptie voert de verwerende partij aan dat, bij gebrek aan overlegging van de statuten van de verzoekende partijen en van hun beslissing om het beroep tot nietigverklaring in te stellen, de ontvankelijkheid van het beroep niet kan worden geverifieerd. Als gevolg van de inwerkingtreding van

het nieuwe artikel 19, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan voortaan worden aangenomen dat een verzoekende partij, en dus ook een feitelijke vereniging, niet langer dient aan te tonen dat zij rechtsgeldig beslist heeft zich in rechte door een advocaat te laten vertegenwoordigen, doch die bepaling ontslaat haar niet van de verplichting om een rechtsgeldige beslissing voor te leggen van het statutair bevoegde orgaan om het beroep tot nietigverklaring in te stellen en om tevens haar statuten voor te leggen. Hoewel de verzoekende partijen door een advocaat vertegenwoordigd worden, ontslaat ook artikel 3, 4°, van het Algemeen Procedurereglement de verzoekende partijen er niet van om zowel hun statuten als het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte te treden, aan de Raad van State voor te leggen. Van de uitzondering waarin artikel 3, 4°, van het Algemeen Procedurereglement voorziet ten behoeve van de verzoekende partijen die door een advocaat vertegenwoordigd worden, kan immers enkel gebruik worden gemaakt door de verzoekende partij die een rechtspersoon is en niet door feitelijke verenigingen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten.

Beoordeling

8. Als de verwerende partij in het auditoraatsverslag daarover kan lezen dat deze exceptie ongegrond is en zij daarin geen reden ziet om vervolgens in haar laatste memorie hierop nog inhoudelijk te reageren, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich niet langer tegen de ontvankelijkheid van het beroep verzet.

Bovendien hebben de verzoekende partijen zowel hun statuten als de beslissing van hun respectieve bestuursorganen om het voorliggend beroep tot nietigverklaring in te stellen meegedeeld. De verwerende partij betwist de regelmatigheid van die beslissingen niet, doch merkt op dat de verzoekende partijen het blijkbaar niet nodig hebben gevonden om van de overlegging van deze stukken melding te maken in de inventaris zoals die aan de door hen

ingediende procedurestukken werd gehecht waardoor het de verzoekende partijen onbekend was dat deze stukken aan de Raad van State werden overgemaakt.

9. De exceptie faalt zowel in rechte als in feite.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang en de vereiste procesbekwaamheid

10. De verwerende partij voert aan dat de verzoekende partijen feitelijke verenigingen zijn, zonder rechtspersoonlijkheid, die in beginsel niet over de vereiste procesbekwaamheid beschikken om een beroep tot nietigverklaring in te dienen. Een feitelijke vereniging kan wel een beroep tot nietigverklaring indienen met betrekking tot een aangelegenheid waarin zij door de overheid erkend is en zelf bij de werking van de openbare dienst betrokken wordt, althans in zoverre het belang waarvoor zij met haar vordering opkomt verband houdt met die betrokkenheid. Met verwijzing naar jurisprudentie, stelt de verwerende partij dat kan worden aanvaard dat de verzoekende partijen over de vereiste procesbekwaamheid en belang beschikken om op te komen tegen de bestreden beslissing, daar zij in de Adviescommissie vertegenwoordigd zijn, doch zij kunnen de nietigverklaring van de bestreden beslissing uitsluitend nastreven op grond van middelen die steunen op de miskenning van hun prerogatieven of op de miskenning van de bevoegdheid van de Adviescommissie waarin zij zitting hebben. Het beroep tot nietigverklaring is dan ook niet ontvankelijk in de mate de verzoekende partijen zich beroepen op “hun algemene doelstellingen, die o.a. bestaan in de behartiging van de (materiële) beroepsbelangen van hun leden, die geschaad zouden kunnen worden door het voortbestaan van een speler op de uitzendmarkt die niet voldoet aan de erkenningsvoorwaarden”.

Beoordeling

11. De verzoekende partijen zijn feitelijke verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid, die daarom in beginsel niet over de vereiste

procesbekwaamheid beschikken om een annulatieberoep in te dienen. Aangenomen wordt wel dat dergelijke vereniging een annulatieberoep kan indienen met betrekking tot een aangelegenheid waarin zij door de overheid erkend is en zelf bij de werking van de openbare dienst betrokken wordt en in zoverre het belang waarvoor zij met haar vordering opkomt verband houdt met die betrokkenheid. In het kader van die beperkte procesbekwaamheid kan zij middelen doen gelden waarin de schending wordt aangevoerd van die erkende betrokkenheid; zij kan niet opkomen voor de collectieve belangen van de leden voor wie zij blijkens haar statuten optreedt.

De verzoekende partijen zijn als representatieve werknemers-organisatie vertegenwoordigd in de Adviescommissie opgericht door het decreet van 10 december 2010. Zij kunnen aldus de vernietiging nastreven van beslissingen op grond van middelen die steunen op de miskenning van hun prerogatieven of op de miskenning van de bevoegdheid van de Adviescommissie waarin zij zitting hebben, maar zijn ook daartoe beperkt. De verwerende partij werpt terecht op dat het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is in zoverre de verzoekende partijen zich beroepen op hun algemene doelstellingen die onder meer bestaan in de behartiging van de materiële beroepsbelangen van hun leden, die te dezen geschaad zouden kunnen worden door het voortbestaan van een speler op de uitzendmarkt die niet voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.

Het beroep is daarentegen wel ontvankelijk in zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden beslissing werd genomen zonder voorafgaande raadpleging van de Adviescommissie waarin zij vertegenwoordigd zijn.

12. De exceptie is in de aangegeven mate gegrond. Het vernietigingsberoep wordt vanuit dat oogpunt beoordeeld.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

13. In hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen een enig middel aan “afgeleid uit de schending van het decreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling, met name uit artikel 12, § 2 *juncto* artikel 20”, doordat de bestreden beslissing werd genomen zonder vooraf het advies van de bij artikel 20 van het decreet opgerichte Adviescommissie te vragen. Volgens de verzoekende partijen volgt uit artikel 12, § 2, van het decreet van 10 december 2010 “ondubbelzinnig” dat de Vlaamse regering geen beslissing kan nemen vooraleer ter zake het advies van de Adviescommissie werd ingewonnen. Zij verwijzen in hun verzoekschrift meer bepaald naar artikel 12, § 2, derde lid, 1°, en vijfde lid, van het decreet van 10 december 2010. Wat artikel 12, § 2, derde lid, 1°, van dat decreet betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat “met recht en reden kan getwijfeld worden aan het feit dat [de tussenkomende partij] voldoet aan de erkenningsvoorwaarden” bepaald in artikel 5 van het decreet van 10 december 2010 nu tijdens de inspectie in februari en maart 2014 tweemaal een inbreuk op dit artikel werd vastgesteld. De verzoekende partijen merken op dat het om de zoveelste inbreuk ging op de regelgeving met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten en dat de tussenkomende partij er na bijna vier jaar niet in slaagt om essentiële regelgeving na te leven. Wat artikel 12, § 2, vijfde lid, betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat bij elke hernieuwing en vervanging van een erkenning van bepaalde duur vooraf het advies van de Adviescommissie moet worden ingewonnen. Zelfs indien de bestreden beslissing inhoudelijk correct zou zijn, kon de erkenning voor een bepaalde duur van zes maanden niet worden vervangen door een erkenning voor onbepaalde duur zonder het advies van de commissie.

In hun laatste memorie zetten de verzoekende partijen uiteen dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 doch artikel 12, § 2, vijfde lid, van datzelfde decreet het

bestreden besluit tot rechtsgrond strekt. Artikel 16 regelt enkel de omzetting van een voordien toegekende erkenning (“de lopende erkenning”) in een erkenning van zes maanden wanneer het uitzendbureau niet langer aan de erkennings-voorwaarden voldoet. De aldus bedoelde “lopende erkenning” kan er een van onbepaalde of van bepaalde duur zijn. Artikel 16 regelt daarentegen niet wat er moet gebeuren na het verstrijken van de periode van zes maanden. Enkel de eerste omzetting wordt erin geregeld. Artikel 16 bepaalt niet wat er bij de hernieuwing van een erkenning, een eventuele vervanging of intrekking ervan moet gebeuren. In dat geval moet worden teruggevallen op de algemene regeling vervat in artikel 12, § 2, vijfde lid, van het decreet van 10 december 2010 waaraan een algemene draagwijdte moet worden gegeven in die zin dat deze bepaling niet enkel van toepassing is bij de initiële toekenning van een erkenning. De verplichting om bij een initiële toekenning van een erkenning het advies in te winnen is immers al voorzien in het eerste en derde lid van artikel 12, § 2. Indien geen algemene draagwijdte aan artikel 12, § 2, vijfde lid, van het decreet van 10 december 2010 zou worden toegekend, zou die bepaling zinloos zijn wat redelijkerwijs niet kan worden aangenomen. De verzoekende partijen argumenteren nog dat ook de “*ratio legis* van het decreet tot deze interpretatie [verplicht]”. Het kan immers niet de bedoeling van de decreetgever zijn geweest te voorzien in het advies van de commissie wanneer een uitzendbureau naar aanleiding van zijn eerste aanvraag twijfels doet rijzen omtrent de vraag of het wel aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, of bij het verstrijken van een eerste erkenning van bepaalde duur doch dat het deskundig advies van de bedoelde Adviescommissie niet meer is vereist na een eerste omzetting (omwille van inbreuken op de erkenningsvoorwaarden) van de lopende erkenning naar een erkenning van zes maanden, ook al zijn de inbreuken op de erkenningsvoorwaarden dermate ernstig dat een intrekking van de erkenning zich opdringt. Tot slot, wijzen de verzoekende partijen er op dat (ook) aan de beslissing van 29 oktober 2013 het advies van de betrokken commissie wel degelijk voorafgaat. Nochtans betrof die beslissing - niettegenstaande de bewoordingen ervan - geen omzetting van een erkenning aangezien de omzetting (lees: van onbepaalde naar bepaalde duur) al was gebeurd met de beslissing van

3 mei 2013. De beslissing van 29 oktober 2013 betreft een “vernieuwing van de omzettingsbeslissing (lees: van 3 mei 2013)”, wat niet geregeld wordt door artikel 16 van het decreet. Er moet dan ook worden aangenomen dat het advies van de Adviescommissie dat voorafgaat aan de beslissing van 29 oktober 2013, (impliciet) is gesteund op artikel 12, § 2, vijfde lid, van het decreet van 10 december 2010.

Beoordeling

Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft

14. Binnen de grenzen van hun beperkte procesbekwaamheid kunnen de verzoekende partijen niet als middel aanvoeren dat de tussenkomende partij de voorwaarden om als uitzendbureau erkend te worden, niet vervult.

In de uiteenzetting van het middel wat het niet inwinnen van het advies van de Adviescommissie betreft, stellen de verzoekende partijen dat de tussenkomende partij wat de naleving van de regelgeving met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werkkrachten betreft “een recidivist (is) die er blijkbaar na vier jaar niet in slaagt om essentiële regelgeving te respecteren”. De Raad van State begrijpt dit, anders dan de verwerende partij, zo dat de verzoekende partijen niet als middel aanvoeren dat de tussenkomende partij de erkenningsvoorwaarden niet vervult, doch dat zij hiermee slechts een feitelijk argument aanvoeren om de stelling te ondersteunen dat het advies van de Adviescommissie moest worden ingewonnen.

In die lezing is de exceptie zonder voorwerp.

Wat de gegrondheid van het middel betreft

15. De voor het voorliggende vernietigingsberoep relevante bepalingen van het decreet van 10 december 2010 worden hierna weergegeven.

Artikel 12 van het decreet van 10 december 2010 luidt:

“Art. 12. § 1. De erkenning wordt verleend voor onbepaalde duur.

§ 2. In afwijking van § 1, kan de Vlaamse Regering beslissen, na het eenparig advies van de adviescommissie, de erkenning voor een periode van minimaal één jaar en maximaal vier jaar toe te kennen aan het uitzendbureau ingeval er gerede twijfel bestaat of het uitzendbureau voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.

Na afloop van de erkenning van bepaalde duur wordt de erkenning automatisch omgezet in een erkenning van onbepaalde duur.

In afwijking van het tweede lid en wanneer het uitzendbureau niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, verleent de adviescommissie de Vlaamse Regering een advies inzake :

1° een nieuwe erkenning voor bepaalde duur;

2° de intrekking van de erkenning;

3° de vervanging van de lopende erkenning door een erkenning voor de duur van zes maanden, waarin het bureau het bewijs moet leveren dat opnieuw voldaan wordt aan de erkenningsvoorwaarden.

Uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van de erkenning van bepaalde duur, moet de adviescommissie voorafgaand aan haar advies het uitzendbureau in kwestie horen.

De Vlaamse Regering beslist tot hernieuwing, intrekking en vervanging van de erkenning van bepaalde duur mits voorafgaandelijk het advies van de adviescommissie wordt ingewonnen, en het uitzendbureau door de adviescommissie en de Vlaamse Regering wordt gehoord of daartoe minstens behoorlijk wordt opgeroepen. Deze beslissing wordt met redenen omkleed en ter kennis gebracht aan het uitzendbureau.

De Vlaamse Regering bepaalt de hoor- en oproepprocedure.

Voor de hernieuwing, intrekking en vervanging van de erkenning van bepaalde duur, kan de Vlaamse Regering, na het advies van de SERV, nadere regels bepalen.

§ 3. In geval van overdracht van een verleende erkenning brengt het uitzendbureau de overdracht van de erkenning ter kennis aan de Vlaamse Regering en aan de adviescommissie volgens de voorwaarden die door de Vlaamse Regering, na het advies van de SERV, worden bepaald. De Vlaamse Regering kan, na advies van de adviescommissie, beslissen dat een nieuwe erkenning aangevraagd moet worden.

§ 4. De Vlaamse Regering kan, na het advies van de adviescommissie, de termijn bepalen waarin het uitzendbureau effectief gebruik moet maken van de erkenning.”

Artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 luidt:

“Art. 16. Als het uitzendbureau niet langer aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, kan de Vlaamse Regering, hetzij op het verzoek van een gewone meerderheid van de adviescommissie, hetzij bij het eenparig verzoek van de werkgeversvertegenwoordigers of van de werknemersvertegenwoordigers in de adviescommissie, de lopende erkenning omzetten in een erkenning voor de duur van zes maanden. De Vlaamse Regering kan de erkenning slechts omzetten indien voorafgaandelijk het advies van de adviescommissie wordt ingewonnen, en het uitzendbureau door de adviescommissie en de Vlaamse Regering wordt gehoord

> of daartoe minstens behoorlijk wordt opgeroepen. Tijdens de periode van zes maanden levert het uitzendbureau het bewijs dat het opnieuw voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.
>
> De Vlaamse Regering bepaalt de hoor- en oproepprocedure."

Artikel 20 van datzelfde decreet, zoals die bepaling werd gewijzigd bij artikel 23 van het decreet van 19 december 2014 'houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2014' luidt:

> "Art. 20. §1. In de SERV wordt een adviescommissie voor uitzendactiviteiten opgericht.
>
> De adviescommissie verleent de Vlaamse Regering advies inzake de aanvraag van de erkenning, de hernieuwing, de vervanging, de omzetting en de intrekking van de erkenning van het uitzendbureau.
>
> De Vlaamse Regering kan, na het advies van de SERV, de opdrachten van de adviescommissie uitbreiden.
>
> […]
>
> § 4. De adviescommissie wordt door de Afdeling Toezicht en Handhaving [voorheen: de afdeling Inspectie] van het Departement Werk en Sociale Economie op de hoogte gebracht van de overtredingen die aanleiding kunnen geven tot weigering of intrekking van een erkenning."

16. Bij de bestreden beslissing wordt de erkenning van de tussenkomende partij om voor onbepaalde duur de activiteit als uitzendbureau uit te oefenen in het Vlaamse Gewest - erkenning die op 3 mei 2013 en op 3 november 2013 werd omgezet in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden -, "opnieuw […] omgezet in een erkenning van onbepaalde duur". De bestreden beslissing werd derhalve genomen nadat, eerder, de erkenning van onbepaalde duur voor de eerste maal met een beslissing van 3 mei 2013 werd "omgezet" in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden dewelke, vervolgens met een navolgende beslissing van 29 oktober 2013 "opnieuw wordt omgezet in een erkenning van bepaalde duur voor zes maanden".

Zowel in de genoemde omzettingsbeslissing van 3 mei 2013 (die is ingegaan op 3 mei 2013) als in deze van 29 oktober 2013 (die is ingegaan op 3 november 2013) wordt vermeld dat toepassing wordt gemaakt van artikel 16 van het decreet van 10 december 2010. In diezelfde omzettingsbeslissingen van 3 mei 2013 en 29 oktober 2013 wordt telkens vermeld dat de tussenkomende

partij tijdens de periode van zes maanden “effectief wordt aangespoord de nodige inspanningen te doen inzake enerzijds de vorming van de medewerkers en anderzijds de investeringen in de infrastructuur teneinde toekomstige inbreuken te voorkomen” en dat “de Inspectie voor werk en Sociale Economie te allen tijde de stand van zaken kan controleren”. In dezelfde zin vermelden ook de (unanieme) adviezen van de Adviescommissie die aan de omzettingsbeslissingen van 3 mei 2013 en 29 oktober 2013 voorafgaan dat toepassing wordt gemaakt van artikel 16 van het decreet van 10 december 2010. Specifiek in het advies nr. 62 van 25 september 2013 dat de omzettingsbeslissing van 29 oktober 2013 voorafgaat, stelt de Adviescommissie voor “om - op grond van artikel 16 van het [d]ecreet van 10 december 2010 betreffende de private arbeidsbemiddeling - bij het verstrijken van de huidige erkenningen van de [tussenkomende partij] voor 6 maanden op 3 november e.k., aan de firma opnieuw erkenningen […] voor het verrichten van uitzendactiviteiten in het Vlaamse Gewest van 6 maanden toe te kennen. Dit moet toelaten om in februari-maart 2014 na de gaan of de [tussenkomende partij] er al dan niet in is geslaagd zich dusdanig te organiseren dat de uitzendkrachten op een correcte en professionele wijze kunnen worden uitgevoerd”.

Uit het administratief dossier blijkt dat op 24 april 2014 door de Inspectie Werk en Sociale Economie “een controleverslag over private arbeidsbemiddeling” wordt opgesteld. Het verslag vermeldt een aantal administratieve gegevens, gegevens van de werkgever, de gecontroleerde werknemers en omvat tevens een uiteenzetting van de feiten en een conclusie. In de conclusie wordt, gelet op de vaststellingen en de in de conclusie vermelde inbreuken op artikel 5, 5° en 11° van het decreet van 10 december 2010, vermeld dat “hiervoor, samen met de inbreuken op wetgeving inzake de tewerkstelling van vreemdelingen, Pro Justitia [wordt] opgesteld”. De conclusie vermeldt nog dat die inbreuken met toepassing van artikel 14, 1°, van het decreet van 10 december 2010 aanleiding kunnen geven tot intrekking van de erkenning door de Vlaamse regering.

17. De verzoekende partijen beroepen zich te dezen in hun verzoekschrift op een schending van artikel 12, § 2, derde lid, 1°, en vijfde lid, *iuncto* artikel 20 van het decreet van 10 december 2010 om te stellen dat de bestreden beslissing niet zonder het voorafgaand advies van de Adviescommissie mocht worden genomen. Artikel 12 maakt deel uit van afdeling 2 van hoofdstuk 3 (‘Voorwaarden inzake uitzendactiviteiten’) van het decreet van 10 december 2010. Die afdeling, die de artikelen 10 tot 13 bevat, heeft als opschrift “Erkenningsregeling”.

Uit artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 dat deel uitmaakt van afdeling 3 (met als opschrift “Intrekking of omzetting van de erkenning”) van hoofdstuk 3 van het decreet en de omzetting van erkenningen betreft, blijkt dat het voorafgaand advies van de Adviescommissie wordt vereist wanneer “de lopende erkenning” - waarvan de duur niet wordt gespecificeerd - van een uitzendbureau dat niet langer aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, wordt omgezet in een erkenning voor de duur van zes maanden. Uit die bepaling blijkt dat de houder van de erkenning tijdens de periode van zes maanden het bewijs levert dat het uitzendbureau opnieuw voldoet aan de erkennings-voorwaarden.

Bij de parlementaire voorbereiding ervan wordt die bepaling als volgt toegelicht:

> “De Vlaamse Regering heeft de bevoegdheid om de verleende erkenning om te zetten naar een erkenning voor de duur van zes maanden tijdens dewelke het bureau het bewijs moet leveren dat opnieuw voldaan wordt aan de erkenningsvoorwaarden.
>
> Ook hier dient voorafgaand aan de omzetting het advies van de adviescommissie worden ingewonnen en moet de mogelijkheid geboden worden aan het uitzendbureau om gehoord te worden” (Parl. St., Vlaams Parlement, 2009-2010, nr. 641/1, 24).

Daargelaten de vraag of de verwerende partij wel kan worden gevolgd waar zij “ten overvloede” stelt dat die bepaling “niet voor[schrijft] dat de Adviescommissie moet geraadpleegd worden wanneer, na de omzetting van een erkenning van onbepaalde duur in een erkenning voor de duur van zes maanden,

beslist wordt om die erkenning opnieuw om te zetten in een erkenning van onbepaalde duur", moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen geen schending van artikel 16 in het enig middel van hun verzoekschrift aanvoeren.

18. De bepalingen van artikel 12, van het decreet van 10 december 2010, meer bepaald van artikel 12, § 2, derde lid, 1° en vijfde lid ervan waarvan de schending in het enig middel wordt ingeroepen, regelen - binnen de erkenningsregeling - de modaliteiten betreffende de duur van de aan de uitzendbureaus verleende erkenning. Bij de parlementaire voorbereiding ervan, worden die bepalingen als volgt toegelicht:

> "Artikel 12 bepaalt de modaliteiten voor de vaststelling van de duur van de erkenning.
>
> Paragraaf een geeft aan dat de erkenning normaliter wordt toegekend voor onbepaalde duur.
>
> In paragraaf twee wordt aangegeven op welke manier een erkenning van bepaalde duur kan worden toegekend.
>
> Hier wordt bepaald dat indien er gerede twijfel bestaat over het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, de Vlaamse Regering kan beslissen een erkenning toe te kennen van minimaal één jaar en maximaal vier jaar. In principe zal deze erkenning van bepaalde duur automatisch worden omgezet in een erkenning van onbepaalde duur.
>
> Wanneer het uitzendbureau niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoet, wordt de erkenning niet automatisch omgezet in een erkenning van onbepaalde duur. De adviescommissie verleent de Vlaamse Regering dan advies inzake een nieuwe erkenning voor bepaalde duur, de intrekking van de erkenning of de vervanging van de lopende erkenning door een erkenning voor de duur van zes maanden. Gedurende deze zes maanden moet het uitzendbureau het bewijs leveren dat opnieuw wordt voldaan aan de erkenningsvoorwaarden.
>
> De adviescommissie dient voorafgaand aan dit advies en ten laatste drie maanden voor het verstrijken van de erkenning van bepaalde duur, het betrokken uitzendbureau te horen. Op deze manier kan de adviescommissie kennis verkrijgen van alle elementen van het dossier.
>
> Na het advies van de adviescommissie beslist de Vlaamse Regering tot hernieuwing, intrekking of vervanging van de erkenning van bepaalde duur. Voorafgaand aan deze beslissing dient het advies van de adviescommissie ingewonnen worden en dient het uitzendbureau gehoord te worden of behoorlijk opgeroepen worden door de adviescommissie en de Vlaamse Regering. Deze beslissing moet gemotiveerd worden en ter kennis gebracht aan het uitzendbureau.
>
> De nadere regels met betrekking tot de hoor- en oproepprocedure worden bepaald door de Vlaamse Regering. Conform het advies van de Raad van State lijkt het logisch dat dit een procedure is die geldt voor de gevallen bedoeld in de artikelen 12, 14 en 16 (initieel de artikelen 11, 13 en 15 in de ontwerptekst zoals voorgelegd aan de Raad van State) van het ontwerp van decreet." (Parl. St., Vlaams Parlement, 2009-2010, nr. 641/1, 23).

De in artikel 12, § 2, derde en vijfde lid, voorgeschreven adviesverlening door de Adviescommissie heeft aldus betrekking op het geval waarin, bij het verstrijken van de aan een uitzendbureau verleende erkenning van bepaalde duur, d.w.z. de erkenning voor een periode van minimaal één jaar en maximaal vier jaar, wordt vastgesteld dat het uitzendbureau niet aan de erkenningsvoorwaarden voldoet. In dat geval kan volgens artikel 12, § 2, derde lid, 1° tot 3° de Vlaamse regering, na advies van de Adviescommissie, beslissen hetzij tot “hernieuwing” (dit is het verlenen van een nieuwe erkenning van bepaalde duur), hetzij tot “intrekking” van de erkenning, hetzij tot “vervanging” van de lopende erkenning door een erkenning voor de duur van zes maanden, waarin het bureau het bewijs moet leveren dat opnieuw voldaan wordt aan de erkenningsvoorwaarden. Volgens het vijfde lid van datzelfde artikel 12, § 2, beslist de Vlaamse regering tot “hernieuwing”, “intrekking” of “vervanging” na voorafgaand advies van de Adviescommissie.

De bestreden beslissing werd echter niet genomen naar aanleiding van het verstrijken van een in het kader van de erkenningsregeling aan de tussenkomende partij verleende erkenning van bepaalde duur. Zoals hiervoor werd uiteengezet, werd de bestreden beslissing immers genomen na de omzetting - op basis van artikel 16 van het decreet - van de lopende erkenning van de tussenkomende partij in een erkenning voor de duur van zes maanden.

De in het middel ingeroepen bepalingen van artikel 12, § 2, derde lid, 1° en vijfde lid, van het decreet van 10 december 2010 zijn dienvolgens niet van toepassing.

In zoverre de verzoekende partijen pas in hun laatste memorie aanvoeren dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet artikel 16 van het decreet van 10 december 2010 doch artikel 12, § 2, vijfde lid, van dat decreet het bestreden besluit tot rechtsgrond strekt, geven zij op laattijdige en onontvankelijke wijze een nieuwe invulling aan het enig middel. Die laattijdigheid geldt des te meer nu de beslissing van 29 oktober 2013 en, meer

nog, het advies van de Adviescommissie (waarvan de verzoekende partijen deel uitmaken) van 25 september 2013 dat aan die beslissing voorafgaat uitdrukkelijk vermelden dat toepassing wordt gemaakt van artikel 16 van het decreet. Nochtans betrof de beslissing van 29 oktober 2013 (en het daaraan voorafgaande advies) al een eerste (opvolgings)beslissing die volgde op de beslissing waarbij de eerdere erkenning van onbepaalde duur van de tussenkomende partij werd omgezet (eveneens op grond van artikel 16) in een erkenning voor een periode van zes maanden.

Uit de uiteenzetting van het middel blijkt tot slot niet waarom de schending van de hiervoor genoemde bepalingen, tot een andere conclusie zou leiden als dit in samenhang gelezen wordt met artikel 20.

19. Het enige middel dat in de aangegeven mate ontvankelijk is, is ongegrond.

VI. Betreffende het verzoek van de tussenkomende partij om toepassing te maken van artikel 14 ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

20. In haar memorie verzoekt de tussenkomende partij de Raad van State “in ondergeschikte orde”, verzoek dat zij in haar laatste memorie herhaalt, om bij een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing “de rechtsgevolgen van de vernietiging te moduleren conform artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor wat betreft het verleden teneinde, op basis van het rechtszekerheidsbeginsel, de rechtsgeldigheid te handhaven van alle rechtshandelingen die door [t]ussenkomende [p]artij werden gesteld op grond van de [b]estreden [b]eslissing en dit tot drie maanden na de datum van het tussenkomen van het vernietigingsarrest van uw Raad, minstens dient de vernietiging pas rechtsgevolgen te hebben vanaf de datum van het tussenkomen van het arrest van uw Raad en niet voor het verleden.”

Beoordeling

21. Aangezien het enig middel in zoverre ontvankelijk, ongegrond werd beoordeeld, bestaat er geen noodzaak om over het verzoek tot het handhaven van de gevolgen van de bestreden beslissing uitspraak te doen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1200 euro, elk voor een derde, en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, verschuldigd aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig november tweeduizend zestien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**