

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 71.993 van 23 februari 1998
in de zaak A. 76.147/IX-756.**

In zake : 1. de v.z.w. ARTSEN ZONDER GRENZEN,
2. Véronique BIGNON,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat P. HARTOCH,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Boileaulaan 16

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door :
1. de Eerste Minister,
2. de Staatssecretaris voor Ontwikkelings-
samenwerking,
die woonplaats kiezen bij
Advocaat L. NEELS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 267.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat op 27 oktober 1997 namens de v.z.w. Artsen zonder Grenzen en Véronique BIGNON werd ingediend door hun raadsman P. HARTOCH, advocaat te Brussel, om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van artikel 17, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur L. VERMEIRE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 16 december 1997 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 februari 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. BEIRLAEN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat P. HARTOCH, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van Advocaat Chr. LESAFFER die, loco Advocaten L. NEELS en Th. STIEVENARD verschijnt voor de verwerende partijen;

Gehoord het eensluidend advies van Adjunct-auditeur L. VERMEIRE, daartoe gemachtigd bij beslissing van 27 mei 1997 van de Auditeur-generaal;

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

1. Over de gegevens van de zaak.

1.1. De eerste verzoekende partij, de v.z.w. Artsen zonder Grenzen, is een privaatrechtelijke vereniging met internationale roeping die de rechtsvorm van een vereniging zonder winstoogmerk heeft. Haar voornaamste doel is, luidens de statuten en, samengevat, om alle geneesheren en leden van het gezondheidscorps, zonder discriminatie noch uitsluiting te verenigen die bereid zijn om bijstand te verlenen aan de bevolkingen in nood, geteisterd door rampen, collectieve ongevallen of oorlogssituaties, en om alle haar ter beschikking

gestelde middelen, menselijke en materiële, te mobiliseren om hulp te verlenen aan volkeren in nood, slachtoffers van rampen van natuurlijke of menselijke oorsprong en slachtoffers van oorlogssituaties, zonder enig onderscheid van ras, godsdienst, filosofie of politiek.

1.2. Tweede verzoekster, Véronique BIGNON, een verpleegster met Franse nationaliteit, is met de eerste verzoekende partij verbonden door middel van een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde duur van 12 maanden, ingaand op de datum van inwerkingtreding van het besluit waarbij Véronique BIGNON erkend wordt als coöperante in de zin van het koninklijk besluit van 28 maart 1995 betreffende de erkenning en subsidiëring van personen, van niet-gouvernementele organisaties en van federaties inzake het uitzenden van NGO-coöperanten. Zij zou volgens deze arbeidsovereenkomst als coöperante verpleegster werkzaam zijn in Pursat, Cambodja.

1.3. Artikel 17 van voormeld koninklijk besluit van 18 juli 1997 luidt als volgt :

"Art. 17. Om voor een subsidiëring in aanmerking te komen, moet de NGO-coöperant aan de volgende voorwaarden voldoen :

- 1° de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt en niet ouder zijn dan 65 jaar;
- 2° van goed gedrag en zeden zijn;
- 3° beschikken over een uitzendovereenkomst met de Belgische NGO die de nadere regels van begeleiding en communicatie voor, tijdens en na de zending regelt;
- 4° een aangepaste vorming gevolgd hebben;
- 5° verblijfplaats hebben in België".

1.4. In haar, op dat punt niet tegengesproken verzoekschrift, stelt de eerste verzoekende partij dat zich onder de 82 in 1996 (op basis van de oude reglementering) erkende NGO-coöperanten niet minder dan 24 personen bevinden die nooit een verblijfplaats in België hebben gehad doch, behoudens deze voorwaarde, wel perfect voldoen aan de andere erkenningsvoorwaarden van

artikel 17 van het koninklijk besluit van 18 juli 1997. De toepassing van de bestreden erkenningsvoorwaarde in het laatste werkjaar 1996 zou aldus volgens de verzoe- kende partij het verlies van 24 van de 82 erkende (en gesubsidieerde) NGO-coöperanten impliceren, hetzij ongeveer 29 %.

1.5. Na de kennisgeving van het verzoekschrift tot schorsing aan de verwerende partij, wordt de ratio legis en de draagwijdte van de bestreden verblijfplaats- vereiste als volgt omschreven in een omzendbrief van 6 november 1997 van de staatssecretaris voor ontwikke- lingssamenwerking :

"Voorwerp : Erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsor- ganisaties en van hun federaties - Koninklijk Besluit van 18 juli 1997 - Artikel 17,5°

INLEIDING

Het Koninklijk Besluit van 18 juli 1997 betreffen- de de erkenning en de subsidiëring van niet-gouver- nementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties somt in artikel 17 de voorwaarden op waaraan de coöperant, voor wie een niet-gouvernemen- tele ontwikkelingsorganisatie de subsidiëring van zijn aanwerving aanvraagt, moet voldoen met het oog op de effectieve toekenning van deze subsidie.

Onder deze voorwaarden komt deze van de 'ver- blijfplaats' van de coöperant in België voor (art. 17,5° van het K.B.).

Het lijkt dat deze voorwaarde, zoals ze momenteel is geformuleerd, vatbaar is voor uiteenlopende interpretaties, daar noch de tekst van het Koninklijk Besluit, noch het verslag aan de Koning toelaten om met zekerheid de preciese draagwijdte ervan te bepa- len.

Daarom lijkt het ons noodzakelijk om, middels de onderhavige circulaire, de bedoeling van de auteur van het Koninklijk Besluit te verduidelijken.

1. 'RATIO LEGIS' VAN DE VERBLIJFPLAATS

Artikel 17, punten 1° en 4° van het Koninklijk Besluit somt op limitatieve wijze de grondvoorwaarden op aan dewelke iedere coöperant dient te voldoen opdat de NGO die deze coöperant aanwerft een subsidie zou verkrijgen.

Door onder deze voorwaarden geen vereiste met betrekking tot de nationaliteit (Belg, nationaliteit van een Lidstaat van de Europese Unie, ...) of betreffende het bezitten van het statuut van vluch-

teling op te nemen, heeft de Koning de toegang tot de subsidies breed willen openhouden en dit om elke discriminatie tussen coöperanten te vermijden.

De naleving van de vier grondvoorwaarden bepaald door het Koninklijk Besluit - met betrekking tot de leeftijd, het gedrag en de goede zeden, de opleiding en betreffende het bestaan van een adequate uitzend-overeenkomst tussen coöperant en de NGO - moet het voorwerp kunnen uitmaken van een controle vanwege de Minister, die de subsidiërende overheid is.

De nuttige uitoefening van deze controle vereist vanzelfsprekend een beschikbaarheid in België van de coöperant gedurende de periode van onderzoek van de door de NGO ingestelde subsidieaanvraag.

In deze mate lijkt het onontbeerlijk te zijn om het nodige te doen opdat de coöperant enerzijds iedere oproeping en mededeling betreffende zijn kandidatuur op nuttige wijze in België zou kunnen ontvangen, en dat hij anderzijds in België de overheden zou kunnen ontmoeten die zijn belast met het nagaan van de grondvoorwaarden in hoofde van deze coöperant, voorwaarden die zijn voorgeschreven in de punten 1° tot en met 4° van artikel 17 van het Koninklijk Besluit.

2. DRAAGWIJDTE VAN DE NOTIE 'VERBLIJFPLAATS'

De notie 'verblijfplaats' zoals bepaald in punt 5° van artikel 17 van het Koninklijk Besluit, moet worden geïnterpreteerd rekening houdend met het door de Koning nagestreefde doel, zoals hierboven omschreven.

Het is dus niet vereist dat de coöperant in België zou zijn gedomicilieerd.

Het is daarentegen onontbeerlijk dat de coöperant geldig in België iedere officiële mededeling of oproeping betreffende de subsidie kan ontvangen, dit om de ongemakken en de onvoorziene omstandigheden inherent aan de verzending van post naar verafgelegen bestemmingen te vermijden.

Wanneer hij niet in België is gedomicilieerd, zal de coöperant er dus op toezien om woonplaats te kiezen bij een persoon (fysiek of rechtspersoon) van zijn keuze op het grondgebied van het Koninkrijk (bijvoorbeeld op de zetel van de NGO waaronder hij ressorteert), volgens de modaliteiten die in gezamenlijk akkoord met het bestuur moeten worden vastgesteld.

Het bezit van een wettelijke domicilie of de woonstkeuze in België laten echter op zich niet toe om volledig aan het door de Koning nagestreefde doel tegemoet te komen, in de mate waarin de effectieve aanwezigheid van de coöperant op het Belgisch grondgebied noodzakelijk zal blijken te zijn met het oog op het nagaan van het bestaan van de grondvoorwaarden bepaald door het Koninklijk Besluit of, in voorkomend geval, met het oog op de verderzetting van zijn opleiding.

In deze mate zal de coöperant het nodige doen opdat hij op ieder moment gedurende de procedure van onderzoek van de aanvraag in België zal kunnen verblijven met het oog op het ontmoeten, na oproeping, van de autoriteiten belast met de controle van de grondvoorwaarden zoals bepaald door artikel 17, punten 1° tot 4° van het Koninklijk Besluit".

Volgens deze omzendbrief had de weglating van de nationaliteitsvereiste tot doel de toegang tot de subsidies breed open te houden en elke discriminatie tussen de coöperanten te vermijden. De naleving van de vier andere grondvoorwaarden (met betrekking tot leeftijd, het gedrag en de goede zeden, de opleiding en het bestaan van een adequate uitzendovereenkomst tussen coöperant en NGO) moet volgens deze omzendbrief echter het voorwerp kunnen uitmaken van een controle vanwege de subsidiërende overheid en veronderstelt daarom een beschikbaarheid in België van de coöperant tijdens de periode van onderzoek van de door de NGO ingestelde subsidieaanvraag. Daarom zou het onontbeerlijk zijn het nodige te doen opdat de coöperant enerzijds iedere oproeping en mededeling betreffende zijn kandidatuur op nuttige wijze in België zou kunnen ontvangen en dat hij anderzijds in België de overheden zou kunnen ontmoeten die zijn belast met de controle van de grondvoorwaarden bedoeld in artikel 17, 1° tot 4°, van het koninklijk besluit van 18 juli 1997.

De verblijfplaatsvereiste in artikel 17, 5°, zou volgens deze omzendbrief geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van die doelstelling. Zij zou niet inhouden dat de coöperant in België over een effectief duurzame woonst met het oog om er zich te vestigen beschikt noch dat hij of zij in België is gedomicilieerd, maar enkel dat hij of zij geldig in België iedere officiële mededeling of oproeping betreffende de subsidie kan ontvangen hetzij door domiciliëring in België hetzij door keuze van woonplaats (bv. bij de NGO). In de mate dat zijn of haar effectieve aanwezigheid op het Belgisch grondgebied noodzakelijk blijkt met

het oog op het onderzoek van de in artikel 17, 1° tot 4°, bedoelde grondvoorwaarden, houdt deze voorwaarde volgens de omzendbrief ook in dat de coöperant het nodige doet opdat hij of zij op ieder moment gedurende de procedure van onderzoek in België zal kunnen verblijven met het oog op het ontmoeten, na oproeping, van de controle-autoriteiten;

2. Over de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partijen hun belang als volgt omschrijven :

"1. Het spreekt voor zich dat eerste verzoekster, als begunstigde van de subsidiëring voor NGO-coöperanten, rechtstreeks getroffen wordt door de bestreden bepaling, die immers een voorwaarde uitmaakt waaraan men moet voldoen om het statuut van coöperant te bekomen en om een subsidierecht aan de zijde van de NGO te doen ontstaan.

In casu wordt door het bestreden artikel 17, 5° van dat Besluit een voorwaarde gesteld die een ganze categorie van personen, met name al degenen die geen verblijfplaats in België hebben, uitsluit uit het coöperanten-statuuut en dus van subsidiëring.

De bestreden bepaling is derhalve griefhoudend voor eerste verzoekster en treft haar rechtstreeks in de uitvoering van diverse hulpprogramma's waarin personen zonder verblijfplaats in België als coöperant reeds actief waren en dat ook zullen blijven.

2. Tweede verzoekster is actueel als NGO-coöperant in dienst van eerste verzoekster. Zij is werkzaam in Cambodja, in het kader van een actieplan dat conform dat vroegere reglementering door de bevoegde administratie is goedgekeurd, en waarvoor subsidies worden verleend.

De arbeidsovereenkomst van tweede verzoekster (stuk 5 in het dossier) verstrijkt op 23 januari 1998. Het actieplan, gericht op meer duurzame ontwikkelingshulp, wordt evenwel voortgezet en vereist nog steeds de inzet van NGO-coöperanten. Het actieplan draagt overigens de goedkeuring weg van het ABOS (sinds 01.10.1992), van wie bovendien een formele goedkeuring tot minstens 30.09.1998 werd bekomen.

Tweede verzoekster heeft reeds te kennen gegeven dat zij een verlenging van haar deelname aan het project verlangt en een nieuwe arbeidsovereenkomst als NGO-coöperant wenst aan te gaan. Tweede verzoekster is echter van Franse nationaliteit, zonder ooit

in België een verblijfplaats te hebben gehad, noch hiertoe de intentie te hebben. Zij voldoet derhalve niet aan de voorwaarde van de bestreden reglementaire bepaling van artikel 17, 5°.

Haar belang bestaat er derhalve in dat zij door de enkele toepassing van deze laatstgenoemde bepaling de mogelijkheid verliest om haar huidige functie en taken verder te blijven uitoefenen onder de gelding van het nieuwe Koninklijk Besluit van 18 juli 1997. Het weze hierbij onderstreept dat zij voor het overige aan alle andere voorwaarden voor een verlening voldoet, en dat het verlies van een kans hier dus zeer reëel is";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij opwerpt, samengevat, dat de verzoekende partijen niet doen blijken van het rechtens vereiste belang dat aanwezig dient te zijn op het ogenblik van de indiening van het verzoekschrift tot op het ogenblik van de uitspraak en dat veronderstelt dat het aangevochten besluit een nadeel veroorzaakt dat kan worden weggenomen door vernietiging of schorsing, dat dit niet het geval is voor tweede verzoekster aangezien de nieuwe subsidiëeringsvoorwaarden slechts toegepast zullen worden bij het indienen van een nieuwe aanvraag (dit is ná afloop van de bestaande arbeidsovereenkomst op 23 januari 1998), dat krachtens de overgangsbepaling van artikel 36 van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 de reeds lopende subsidiëringen op basis van de opgeheven reglementeringen blijven gelden zodat haar huidige subsidiëring en werkpositie niet in gevaar komt, dat bijgevolg tweede verzoekster niet doet blijken van een actueel belang, dat er hic et nunc geen sprake is van een nadeel dat tweede verzoekster treft, dat zij bovendien voldoende tijd heeft om te voldoen aan de vereiste van verblijfplaats in België door keuze van woonplaats te doen en zich op het ogenblik van de behandeling van haar dossier kort naar België te begeven, minstens in de mogelijkheid te zijn in te gaan op een uitnodiging van het bestuur om de naleving van de subsidiëeringsvoorwaarden van artikel 17, 1° tot 4°, toe te lichten, dat bovendien niet zeker is dat zij aan de andere subsi-

diëringsvoorwaarden voldoet, dat ook de eerste verzoe-
kende partij geen actueel belang aantoonst, aangezien het
duidelijk is dat de coöperanten die thans in dienst zijn
zoals tweede verzoekster, op zeer eenvoudige wijze aan
de verblijfplaatsvoorwaarde kunnen voldoen zodra hun
nieuwe subsidiëring ter sprake komt, dat bovendien de
nieuwe regeling een versoepeling inhoudt ten opzichte
van de vroegere regeling door de afschaffing van de
nationaliteitsvereiste en bijgevolg de eerste verzoeken-
de partij toelaat veel makkelijker beroep te doen op
gekwalficeerde medewerkers uit de landen waar ontwik-
kelingshulp wordt geboden en aldus haar werking bevoor-
dert, dat tenslotte de eerste verzoekende partij nooit
bij het bestuur geïnformeerd heeft naar de juiste draag-
wijdte van de verblijfplaatsvoorwaarde, dat beide
verzoekende partijen, indien zij desgevallend nog een
belang zouden hebben gehad bij het indienen van de
vordering, dit in ieder geval niet meer bestaat op het
moment van de uitspraak, in het licht van de voornoemde
omzendbrief van 6 november 1997;

2.3.1. Overwegende dat tweede verzoekster thans
NGO-coöperante is en dat zij, volgens het verzoek-
schrift, ook na het einde van de lopende overeenkomst,
werkzaam voor de eerste verzoekende partij wil blijven
als NGO-coöperante; dat zij aldus bij het indienen van
de vordering, doet blijken van een voldoende actueel
belang; dat haar aanvraag zal onderzocht worden op basis
van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 en zij
alsdan bijgevolg de verblijfplaatsvoorwaarde zal dienen
te vervullen; dat in de huidige stand van het geding kan
aanvaard worden dat zij ook thans nog doet blijken van
de vereiste van actueel belang;

2.3.2. Overwegende dat ook de eerste verzoekende
partij doet blijken van het vereiste actueel belang;
dat, alhoewel de verblijfplaatsvoorwaarde niet recht-
streeks op haar wordt toegepast, haar NGO-coöperanten

eraan zullen moeten voldoen; dat indien dit niet het geval is, zij niet gesubsidieerd zullen worden; dat aldus de eerste verzoekende partij voldoende rechtstreeks nadeel van de bestreden bepaling kan ondervinden;

2.3.3. Overwegende dat derhalve blijkt dat de opgeworpen exceptie niet opgaat;

3. Over de gegrondheid van de vordering tot schorsing.

Overwegende dat krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten akte of verordening kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden akte of verordening een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1.1. Overwegende, wat de eerste door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten vereiste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partijen als middel de schending aanvoeren van artikel 48 van het E.E.G.-verdrag; dat zij ter zake stellen hetgeen volgt :

"Artikel 48 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de E.G. legt het beginsel vast van het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie. Het verdrag verzet zich tegen elke vorm van rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie tussen werknemers, in functie van hun nationaliteit, domicilie of verblijfplaats.

In het licht van de bestreden reglementaire voorwaarde zijn NGO-coöperanten ongetwijfeld te aanzien als werknemers. De coöperant werkt t.a.v. de NGO in dienstverband; meer nog, de overheid zelf legt op grond van het coöperantenstatuut een aantal arbeidsrechtelijke voorwaarden op (cfr. artikel 8 van het Ministerieel Besluit van 11 september 1997, inzonderheid de §2 van dit artikel, waarin bepalingen zijn opgenomen omtrent o.a. kinderbijslag, overzeese

sociale zekerheid, ziekteverzekering, en een arbeids-ongevallenverzekering).

Een onderdaan van een andere Lidstaat, met verblijfplaats in die Lidstaat, komt niet in aanmerking voor het statuut van NGO-coöperant. Onrechtstreeks wordt aldus een discriminatie ingebouwd t.a.v. onderdanen van andere Lidstaten : deze zullen hun verblijfplaats -meer en vaker dan Belgische onderdanen- buiten België hebben.

Doch ook voor Belgen leidt de voorwaarde tot een onoirbare situatie : een belg met een verblijfplaats in een andere lidstaat komt niet in aanmerking voor het coöperantenstatuut. Het voldoen aan de voorwaarde verplicht een NGO-coöperant die onderdaan is van een andere lidstaat tot verandering van diens verblijfplaats naar België. De 'sanctionering' van de bepaling ligt in de subsidiëring van de NGO waarvoor de coöperant werkt; de NGO ontvangt slechts subsidies voor de NGO-coöperanten die aan de vereisten voldoen.

Aldus beschouwd en ontleed, staat de aangevochten deelbepaling haaks op de Europese verdragsrechtelijke regels";

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt :

"B.2.1. De beweerde schending van artikel 48 EEG.

(i) Het principe van non-discriminatie in de EU.

15. Artikel 48, tweede lid, EEG bepaalt dat het vrij verkeer van werknemers de afschaffing inhoudt 'van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-staten...'.
Het Verdrag verbiedt dus dat er direct gediscrimineerd wordt tussen de onderdanen van de Lid-Staten op grond van hun nationaliteit.

Toch mag niet de indruk gewekt worden als zou elke ongelijke behandeling per definitie een verboden discriminatie uitmaken :

'Een materiële discriminatie wordt alleen getolereerd wanneer het doorgevoerde onderscheid....gerechtvaardigd is. Hiertoe is vereist dat de 'ongelijke' behandeling evenredig is met het door de overheid beoogde doel.'
(LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., Europees recht, Antwerpen, Maklu, 1995, nr. 128).

Een ongelijke behandeling zal dus gerechtvaardigd, en derhalve niet ongeoorloofd zijn, indien een wettig doel wordt nagestreefd dat proportioneel is t.o.v. de ingestelde ongelijke behandeling.

(ii) In casu.

16. In hoofdorde.

In casu dient vastgesteld te worden dat de verblijfsvoorwaarde uit artikel 17, 5°, van het bestreden besluit zonder enig onderscheid volgens nationa-

liteit op alle kandidaat-coöperanten toegepast zal worden.

Zoals verzoeksters zelf o.a. in hun tweede onderdeel van hun tweede middel opmerken, zal deze regeling dus ook op Belgische onderdanen van toepassing zijn die niet in het land verblijven of wonen.

Er zal dus geen situatie ontstaan waarbij Belgische coöperanten per definitie begunstigd zullen worden t.o.v. hun collega's uit andere Lid-staten die voor Belgische NGO's werken.

Het middel van verzoeksters is dan ook intern contradictorisch.

Er is geen discriminatie tussen Belgen en onderdanen uit andere Lid-staten, en derhalve ook geen schending van artikel 48 EEG.

17. In ondergeschikte orde.

Zelfs indien Uw Raad, per impossibile, zou oordelen dat er in casu een ongelijke behandeling tussen Belgen en onderdanen uit andere Lid-staten tot stand komt, moet vastgesteld worden dat deze gerechtvaardigd en proportioneel is.

Het door de verblijfsvoorwaarde nagestreefd doel is immers toe te laten dat niet alleen Belgen en EU-onderdanen, maar ook personen van andere nationaliteit en zelfs niet erkende politieke vluchtelingen als coöperant kunnen gesubsidieerd worden. Om die reden werd geen nationaliteitsvoorwaarde opgelegd.

Het spreekt echter voor zich dat verwerende partij een zekere vorm van controle kan en mag inbouwen en het vereiste van verblijf in België volgens de interpretatie zoals die in feite werd uiteengezet, laat dat op de meest efficiënte wijze toe.

Zonder enige twijfel wordt dus een wettig en geoorloofd doel nagestreefd, waarvan de legitimiteit bezwaarlijk door verzoeksters in vraag kan worden gesteld.

Van enige disproportie kan ook geen sprake zijn, gelet op de draagwijdte die aan de voorwaarde van verblijf in België moet gegeven worden. Geenszins is vereist dat er een wettelijke woonplaats of vast verblijf is. Keuze van woonplaats en beschikbaarheid tijdens de procedure tot subsidiëring zijn voldoende. In het licht van de aanzienlijke financiële middelen die aan de NGO's worden toegekend en het feit dat deze daar in grote onafhankelijkheid over kunnen beschikken, en er theoretisch geen optimaal gebruik van zouden kunnen maken en gelet op het feit dat ontwikkelingshulp per definitie niet in België gebeurt, komt de opgelegde voorwaarde zelfs als zeer minimalistisch voor";

3.1.3. Overwegende dat artikel 48 van het E.E.G.-verdrag luidt als volgt :

"Art. 48. 1. Het vrije verkeer van werknemers wordt binnen de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangperiode tot stand gebracht.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

- a. in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,
- b. zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten,
- c. in een der Lid-Staten te verblijven ten einde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,
- d. op het grondgebied van de Lid-Staten verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.

4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst";

dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat artikel 48 waarvan de toepasselijkheid op de NGO-coöperanten niet wordt betwist, niet enkel de rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook onrechtstreekse discriminatie (H.v.J., Klaus BIEHL t. Administration des contributions van het Groothertogdom Luxemburg, C-175/88, Jur., 1990, 1779 sq.), niet alleen zichtbare, maar ook verkapte (H.v.J., Giovanni Maria SOTGIU t. Deutsche Bundespost, 152-73, Jur. 1974, 153 sq) en van ondergeschikt belang zijnde vormen (H.v.J., Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Franse Republiek, 167-73, Jur. 1974, 359 sq) van discriminatie omvat; dat derhalve momenteel kan aanvaard worden dat de verblijfplaatsvoorwaarde voor niet-Belgen moeilijk te realiseren is zodat hun toegang tot het statuut van coöperant min of meer ernstig wordt bemoeilijkt; dat bijgevolg artikel 48 E.E.G.-verdrag prima facie is geschonden; dat, aangezien uit de nota blijkt dat deze bepaling niet tot doel heeft EU onderdanen uit te sluiten, (het was integendeel de bedoeling

het statuut open te stellen voor alle nationaliteiten) maar enkel om de controle en bereikbaarheid tijdens het onderzoek te vergemakkelijken, dit criterium prima facie in ieder geval niet pertinent, minstens disproportioneel is met dat doel; dat dit trouwens impliciet blijkt uit de nota en de omzendbrief die daarom aan het begrip een soepele, maar ermee onverenigbare interpretatie geven; dat het middel prima facie ernstig is;

3.2.1. Overwegende, wat de tweede door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten vereiste voorwaarde betreft, dat de verzoekende partijen het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit hen berokkent als volgt omschrijft :

"§ 1. M.b.t. eerste verzoekster

1. Eerste verzoekster is in de uitoefening van haar taken gebonden door de budgetten die voor de hulpprogramma's worden vastgelegd op grond van de eigen middelen en van de toelagen. Elke vermindering van de financiële middelen wordt alzo automatisch vertaald in een operationale inkrimping.

In het bijzonder voor wat de NGO-coöperanten aangaat, heeft eerste verzoekster, bij wijze van vergelijking, onderzocht welke de gevolgen zouden zijn van de enkele toepassing van de bestreden reglementaire bepaling op de thans lopende actieplannen.

De volgende cijfers zijn verhelderend :

a) evolutie van de NGO-coöperanten (cijfers uit de officiële jaarverslagen aan het ABOS) :

15/02/1993	83
15/02/1994	84
15/02/1995	89
15/02/1996	76
15/02/1997	82

b) evolutie van de woonplaatsen (en bij veronderstelling dus de verblijfplaats ten tijde van het vertrek) van deze NGO-coöperanten :

15/02/1995	78 in België	11 buiten België (12%)
15/02/1996	50 in België	16 buiten België (21%)
15/02/1997	58 in België	24 buiten België (29%)

Hierbij komt dat deze tendens van een belangrijk aantal niet-Belgen in de activiteiten van eerste verzoekster duidelijk algemeen is. Vooral het inspeken op specifieke behoeften, al dan niet aangebracht door leden die al op het terrein aanwezig zijn, heeft geleid tot eveneens specifieke vereisten op het vlak

van de bekwaamheden, hetgeen op zijn beurt eerste verzoekster heeft verplicht om de basis voor haar recrutering open te trekken naar andere landen zoals in het bijzonder Frankrijk, Nederland en Luxemburg. Deze evolutie heeft zich de laatste jaren gestabiliseerd op een niveau van ongeveer 30 à 40% van het totale personeelsbestand. Een aandeel van grosso modo één vierde niet-Belgen temidden de NGO-coöperanten is dus zelfs wat aan de lage kant.

2. De concrete situatie van de NGO-coöperanten laat het bovendien aan eerste verzoekster niet toe om het zonet beschreven tekort aan te vullen met kandidaat coöperanten die wel aan de voorwaarde van verblijfplaats in België voldoen.

In de regel hanteert eerste verzoekster immers bepaalde aanwervingscriteria, waaronder in de eerste plaats de medische opleiding. Hiermee wordt uiteraard de doelgroep van kandidaten al ernstig beperkt.

Bovendien wordt er, in functie van het concrete project, gezocht naar een evenwichtige spreiding van coöperanten met verschillende achtergronden en ervaringen. Deze noodzakelijke overwegingen worden doorkruist door de bestreden reglementaire bepaling, in de mate waarin ze de facto iedereen uitsluit die reeds in een ontwikkelingsproject (al dan niet met coöperanten-statuuut) werkt, tenzij hij of zij eerst terug naar België komt en daar enige tijd 'verblijft'.

Tenslotte dient er nog te worden gewezen op de opleiding die binnen de organisatie van eerste verzoekster is voorzien voor alle kandidaat NGO-coöperanten, en die gemiddeld 10 weken in beslag neemt. Zelfs indien men dus onverwijld voldoende nieuwe kandidaten met verblijfplaats in België zou vinden (quod non), dan nog zou het te lang duren alvorens zij hun functie in het actieplan kunnen opnemen.

3. Het tekort aan coöperanten dreigt bovendien sommige projecten zelf op de helling te zetten. Zelfs indien projecten nog behouden kunnen blijven, dan zal hun kwaliteit in elk geval lijden onder de vermindering van het aantal coöperanten.

De hulpbehoevenden lijden hier finaal onder, hetgeen volgens verzoekster een voldoende ernstig nadeel uitmaakt.

4. De schade die uit het verlies aan coöperanten voortkomt is niet te herstellen. Hoger werd reeds aangehaald dat projecten waarvoor coöperanten worden ingezet door de bestreden bepaling hetzij geheel onmogelijk worden gemaakt, hetzij minstens gedeeltelijk worden bemoeilijkt.

Het hoofddoel zelf van elke ontwikkelingssamenwerking -te weten de realisatie van projecten en het verlenen van daadwerkelijke hulp- komt dus in het gedrang.

Een procedure tot nietigverklaring alleen schiet in elk geval tekort om de verliezen en nadelen weg te werken; hooguit kan na zulke nietigverklaring voor de verdere toekomst terug de inzet van coöperanten verhogen, doch dit zal zonder invloed blijven op de in de tussentijd veroorzaakte situatie; het gevaar is zelfs reëel dat een gebrekkige project-uitvoering uiteindelijk een slechtere uitgangspositie zal opleveren dan de actuele.

§1. M.b.t. tweede verzoeker

De handhaving van de vereiste van verblijfplaats t.o.v. tweede verzoekster heeft concreet tot gevolg dat zij vanaf 23 januari 1998 geen aanspraak meer kan maken op een taak als NGO-coöperant en dus ook haar project in Cambodja vanaf dan zal moeten staken.

Zowel haar eigen positie van coöperant in het concrete project in Cambodja, als de uitvoering van dat project zelf komen hierdoor in het gedrang.

Vanaf 23 januari 1998 dient tweede verzoekster hoe dan ook terug te keren, hetgeen op zich al haar kansen voor een later herstel ernstig aantast. Haar actuele plaats zal in het beste geval worden ingenomen door iemand anders, die wel aan de vereisten voldoet. Doch dan zal een herstel van de positie van tweede verzoekster nog des te meer uitgesloten zijn.

Het project zelf, waarvoor de erkenning door het ABOS nog loopt tot tenminste 30.09.1998, verliest de expertise van tweede verzoekster en dreigt bovendien minstens gedurende een overgangsperiode op geen evenwaardige vervanging te kunnen rekenen";

3.2.2. Overwegende dat de verwerende partij hierop antwoordt :

"25. Verwerende partij stelt vast dat eerste verzoekster hoofdzakelijk een financieel nadeel inroept, nu zij stelt door de opgelegde voorwaarde van verblijf minder subsidies te zullen ontvangen.

Overeenkomstig de rechtspraak van Uw Raad kan een financieel nadeel echter niet in aanmerking worden genomen ter rechtvaardiging van de opschorting van tenuitvoerlegging (zie o.m. LANCKSWEERDT, E., Het administratief kort geding, Antwerpen Kluwer, 1993, nr. 162).

Evenzeer is vereist dat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan de hand van concrete gegevens bewezen moet worden (LANCKSWEERDT, E., o.c., nr. 177, 183 e.v.).

26. Welnu, eerste verzoekster beperkt zich tot een theoretische uiteenzetting over het feit dat zij ongeveer 30 à 40 % coöperanten zou tewerkstellen die geen 'verblijfplaats' in België hebben, zonder dit aan de hand van concrete stukken te bewijzen.

27. Daarenboven moet vastgesteld worden dat eerste verzoekster eigenlijk geen nadeel zal lijden, maar wel eerder een voordeel uit het bestreden besluit zal kunnen halen, nu zij meer coöperanten zal kunnen laten subsidiëren door het wegvallen van de nationaliteitsvereiste.

Het verzoek tot schorsing dient dan ook afgewezen te worden wegens het ontbreken van het bewijs van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van eerste verzoekster.

C.2. Het nadeel in hoofde van tweede verzoekster.

28. Verwerende partij verwijst naar haar uiteenzetting over het belang van tweede verzoekster om huidig verzoek in te dienen.

Daaraan wordt toegevoegd dat tweede verzoekster niet aantoont wat het dadelijk nadeel is dat zij zal lopen door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

Immers is vereist dat het bestreden besluit een dadelijk nadeel teweeg brengt :

'Meer algemeen kan worden gesteld dat wanneer de tenuitvoerlegging van een aangevochten verordenende bepaling het nemen van een individuele beslissing veronderstelt, het MTHEN zich pas kan voordoen wanneer die individuele beslissing wordt genomen, en dat er in afwachting alleen maar de dreiging van een nadeel is'. (R.v.St., nr. 34.045, 18 december 1990; LANCKSWEERDT, E., o.c., nr. 182).

29. In casu is het duidelijk dat er thans nog geen individuele beslissing, in uitvoering van het bestreden besluit, werd genomen over de toekomstige subsidiëring van eerste verzoekster voor de activiteiten van tweede verzoekster, om de eenvoudige reden dat tweede verzoekster nog tot 23 januari 1998 gebonden is door een overeenkomst, waarvan de werking en de subsidiëring krachtens artikel 36 van het bestreden besluit gewaarborgd zijn.

Er is hic et nunc m.a.w. geen enkel 'dadelijk' nadeel in hoofde van tweede verzoekster.

Het verzoek tot schorsing dient dan ook afgewezen te worden wegens het ontbreken van het bewijs van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van tweede verzoekster";

3.2.3. Overwegende dat de uiteenzetting van de verzoekende partijen, zeker van de eerste verzoekende partij, genoeg overtuigingskracht bezit, om te besluiten dat ook aan de tweede van de cumulatieve voorwaarden vereist door artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten is voldaan,

B E S L U I T :

Enig artikel.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging van artikel 17, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig februari 1900 achtennegentig, door :

de HH. A. BEIRLAEN, wnd. voorzitter, staatsraad,
M. MILOJKOWIC, toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. MILOJKOWIC.

A. BEIRLAEN.