

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.381 van 12 oktober 2017
in de zaak A. 222.222/IX-9071**

In zake: de VZW CDF FEDERATIE VAN VOORUITSTREVENDE
VERENIGINGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Özgür Balci
kantoor houdend te 9040 Gent
Antwerpsesteenweg 742
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche, Leopold Schellekens en
Linde Bevernaege
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp

1. Het verzoekschrift, ingediend op 19 mei 2017, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel van 9 maart 2017 tot terugvordering van de aan de sociaal-culturele vereniging CDF - Federatie van Vooruitstrevende Verenigingen uitbetaalde subsidies voor de jaren 2014 en 2015 en niet-uitbetaling van het saldo van de subsidie voor het jaar 2015.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 september 2017.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Özgür Balci, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Leopold Schellekens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge 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. Verzoekster is sedert 1 januari 2010 erkend als sociaal-culturele vereniging zoals bedoeld in het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk’ (hierna: het decreet van 4 april 2003).

3.2. Op 25 september 2015 beslist de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel (hierna: de minister) om de erkenning van verzoekster als sociaal-culturele vereniging in te trekken. Deze beslissing wordt door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 234.293 van 31 maart 2016.

Op 19 september 2016 beslist de minister andermaal om de erkenning van verzoekster als sociaal-culturele vereniging in te trekken, met uitwerking op 1 januari 2017.

3.3. Tegelijk met de procedure tot intrekking van de erkenning voert de verwerende partij een onderzoek naar de subsidies die aan verzoekster zijn verleend.

In een nota van 28 februari 2017 aan de minister adviseert de administratie om de reeds uitbetaalde subsidies voor de jaren 2014 en 2015 terug te vorderen en het saldo voor het jaar 2015 niet uit te betalen.

Op 9 maart 2017 gaat de minister akkoord met dit standpunt. Dit is de bestreden beslissing.

3.4. Met volgende brief van 21 maart 2017 wordt verzoekster van de bestreden beslissing op de hoogte gesteld:

“Op 9 maart 2017 besliste Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel, [...], de in het kader van het decreet betreffende het sociaal-cultureel werk voor volwassenen reeds uitbetaalde subsidie voor 2014 en 2015 terug te vorderen en het saldo voor 2015 niet uit te betalen. Als bijlage vindt u een kopie van de beslissing van de minister. Deze beslissing volgt op het onderzoek dat werd ingesteld met betrekking tot de boekhouding van de jaren 2014 en 2015. De eerste stap hierin was een inspectie ter plaatse, samen met een bedrijfsrevisor, waarvan een eerste rapport werd overgemaakt op 8 juni 2016. Op 23 juni 2016 werden de eerste vaststellingen en mogelijke maatregelen bekendgemaakt aan CDF VZW. CDF VZW maakte gebruik van het hoorrecht en reageerde op dit schrijven op 6 juli 2016 en 25 juli 2016. Op 19 september 2016 besliste de minister de uitbetaling van de voorschotten van de subsidie voor het werkjaar 2016 te schorsen tot het resultaat van een uitgebreid onderzoek bekend was. Een tweede verslag van de bedrijfsrevisor werd opgeleverd op

18 december 2016 en per brief bezorgd aan CDF VZW op 23 december 2016. Opnieuw maakte CDF VZW van het hoorrecht gebruik met uw brief van 16 januari 2017 als gevolg. Op 6 februari bezorgde u een bijkomend schrijven naar aanleiding van de vaststelling dat documenten uit de repliek ontbraken.

Vastgesteld werd dat CDF VZW voor de jaren 2014 en 2015 niet voldoet aan de decretale bepalingen. CDF VZW had bijgevolg geen recht op een subsidie voor deze jaren. De minister besliste om die redenen dat de uitbetaalde subsidie voor 2014 en 2015 wordt teruggevorderd en dat het saldo voor 2015 niet wordt uitbetaald.

Het terug te vorderen bedrag is 221.819,22 euro voor 2014 en 190.663,02 euro voor 2015. Het totaal van de terugvordering bedraagt 412.482,24 euro. Aangezien CDF VZW voor 2016, na verantwoording, een recht kan doen gelden op een bedrag van 213.298,38 euro subsidie zal een deel van de terugvordering gebeuren middels inhouding op deze subsidie. Het nog in te vorderen totaal bedraagt 199.183,86 euro (Totaal terug te vorderen - recht 2016).

Na de behandeling van de verantwoordingsstukken voor de subsidie van 2016, zoals voorzien in het decreet van 4 april 2003, zal bekeken worden of het recht op de subsidie 2016 kan bevestigd worden.

In overeenstemming met artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan u tegen deze beslissing een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging en/of een verzoek tot nietigverklaring indienen bij de Raad van State. Dit verzoek dient u in met een gedagtekend verzoekschrift, binnen de 60 dagen na de betekening van deze beslissing. Dit verzoekschrift kan elektronisch worden ingediend via de beveiligde website van de Raad van State (<http://eproadmin.raadvst-consetat.be/>) of aangetekend worden verzonden naar de Eerste Voorzitter van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33 in 1040 Brussel.”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Verzoekster heeft een pleitnota ingediend.

Het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk in te dienen. De nota wordt niet ontvangen en in ogenschouw genomen dan alleen als een loutere inlichting en in zoverre ze de neerslag is van wat verzoekster ter terechtzitting mondeling uiteenzette.

V. Toepassing van de kortedebattenprocedure

Exceptie van gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om van het voorliggende geschil kennis te nemen omdat het werkelijke voorwerp ervan een betwisting inzake subjectieve rechten betreft. Zij argumenteert dat zij *in casu* niet over enige beleidsvrijheid beschikt, maar dat zowel de terugbetaling van de uitbetaalde subsidies voor de jaren 2014 en 2015 als de stopzetting van de uitbetaling van het resterende saldo van de subsidie voor het jaar 2015 automatisch voortvloeit uit het regelgevend kader.

6. Verzoekster argumenteert dat de motieven die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen onmiskenbaar discretionair van aard zijn. Dit blijkt, zo stelt zij, niet alleen uit de bewoordingen van de adviesnota van 28 februari 2017 waarin wordt overwogen dat bij de administratie “de indruk ontstaat dat er bepaalde gegevens werden weggelaten”, maar ook uit de weigering van de administratie om het verantwoorde en niet verantwoorde deel van de subsidie te begroten omdat geen betrouwbare boekhouding voorhanden is. Verzoekster betoogt dat zij net die volgens haar discretionaire conclusies steeds heeft bestreden. Zij is immers van oordeel dat zij geen stukken uit de boekhouding heeft weggelaten en dat, zelfs indien dit het geval zou zijn geweest, de verwerende partij steeds kon overgaan tot verwerping van het niet verantwoorde gedeelte, zoals voorzien in de regelgeving. Minstens deze twee elementen tonen aan dat de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid beschikt en dit volstaat om een gebonden bevoegdheid uit te sluiten. Volgens verzoekster heeft de rechtsvraag in dit geschil uitsluitend betrekking op de vraag of de boekhouding al dan niet aan de regelgeving voldoet en of de voorhanden zijnde boekhouding de administratie in staat stelt de aanwending van de subsidies te controleren en desgevallend het verantwoorde en het niet verantwoorde gedeelte van de subsidie te begroten. Omdat dit een technisch

vraagstuk betreft vraagt zij om een deskundige aan te stellen die hieromtrent een advies kan verlenen.

Beoordeling

7. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep strekt tot de erkenning van een subjectief recht, waaromtrent het bestuur geen discretionaire, maar slechts een gebonden bevoegdheid bezit.

Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State, is vereist dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de uitvoering waarvan die partij belang heeft. Om zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een subjectief recht te kunnen beroepen, is het, zoals gezegd, noodzakelijk dat de bevoegdheid van de overheid volledig gebonden is. Bij een gebonden bevoegdheid kan de administratieve overheid enkel vaststellen dat de wettelijke voorwaarden al dan niet vervuld zijn en beschikt zij over geen enkele beoordelingsbevoegdheid.

De Raad van State is zonder rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet, of zoals te dezen niet langer voldoet, aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht of, zoals te dezen, dat recht verliest.

8. Er dient dan ook te worden onderzocht of de verwerende partij bij het nemen van de thans bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

9. Voor wat betreft de beslissing tot terugvordering van de uitbetaalde subsidies is voor het voorliggende geschil de volgende regelgeving relevant.

Overeenkomstig artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, stelt de federale wet de algemene bepalingen vast op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Ter uitvoering van artikel 50, § 2, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 heeft de federale wetgever de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ aangenomen. Deze wet is, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, in werking getreden op 1 januari 2012.

De artikelen 11 tot 14 van deze wet van 16 mei 2003 bevatten algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies.

Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 luidt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde :

- 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;
- 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;
- 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord. ”

Uit het aangehaalde artikel 13 blijkt dat iedere begunstigde verplicht is de subsidie onmiddellijk terug te betalen indien – onder meer – de toekenningsvoorwaarden niet worden nageleefd. Dit betekent dat de verwerende partij over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt, noch met betrekking tot het principe van de terugbetaling, noch met betrekking tot het bedrag ervan.

10. Voor wat betreft de beslissing om de uitbetaling van het resterende saldo van de subsidie voor het jaar 2015 stop te zetten, is de volgende regelgeving relevant.

Artikel 45, § 4, van het decreet van 4 april 2003 bepaalt een aantal aanvullende voorwaarden waaraan de organisaties voor sociaal-cultureel volwassenenwerk moeten voldoen om subsidies “te genieten en te blijven genieten”. Deze bepaling luidt:

“§ 4. Om subsidies te genieten en te blijven genieten moeten de organisaties voor sociaal-cultureel volwassenenwerk bovendien:
1° een boekhouding voeren volgens het genormaliseerde boekhoudkundige stelsel en die zo organiseren dat de financiële controle op de aanwending van de subsidies mogelijk is; de Vlaamse regering kan een specifiek boekhoudkundig plan en bijzondere regels betreffende de boekhouding opleggen.
[...]”

Uit deze bepaling volgt dat indien wordt vastgesteld dat de betrokken organisatie voor sociaal-cultureel volwassenenwerk niet voldoet aan de voorwaarde om een boekhouding te voeren volgens het genormaliseerde boekhoudkundige stelsel en die zo te organiseren dat de financiële controle op de aanwending van de subsidies mogelijk is, zij niet langer een subsidie kan genieten. Ook hier beschikt de verwerende partij over geen enkele discretionaire bevoegdheid. De vaststelling dat niet aan deze voorwaarde is voldaan, geeft aanleiding tot de stopzetting van de uitbetaling van de subsidies.

11. De verwerende partij steunt de bestreden beslissing op de volgende vaststellingen:

“Controle op de subsidies is niet mogelijk omdat een groot deel van de bewijsstukken ontbreken en op verschillende plaatsen de band tussen boekingen en bewijsstukken werd verbroken. De administratie stelt bovendien vast dat de boekhouding niet is georganiseerd op een manier dat controle mogelijk is. De administratie diende zelf verschillende stukken opnieuw op te vragen en zelfs na de veelvuldige replieken van CDF vzw blijkt het dossier onvolledig. Ook de controle ter plaatse diende afgebroken te worden omdat de boekhouding niet zo georganiseerd was dat op eenvoudige vraag de bewijsstukken konden worden voorgelegd.”

Volgens de verwerende partij heeft verzoekster aldus de toekenningsvoorwaarde voor subsidies die wordt vermeld in artikel 5, 4°, van het decreet van 4 april 2003 niet nageleefd. Overeenkomstig dit artikel “[kunnen de] erkende verenigingen [...] subsidies krijgen als ze [...] akkoord gaan om op verzoek van de administratie alle nuttige en noodzakelijke gegevens met betrekking tot de werking te verstrekken, in de gevraagde vorm”. Voorts is de verwerende partij van oordeel dat verzoekster de voorwaarde vermeld in het reeds aangehaalde artikel 45, § 4, 1°, van het decreet van 4 april 2003 heeft geschonden.

12. Uit wat voorafgaat volgt dat de door de verwerende partij gedane vaststellingen, indien correct, naar recht maar tot één conclusie mogen leiden, namelijk dat verzoekster de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet heeft nageleefd, waardoor bijgevolg de subsidies voor de jaren 2014 en 2015 moeten worden teruggevorderd. De niet-naleving van artikel 45, § 4, van het decreet van 4 april 2003 geeft aanleiding tot de stopzetting van de uitbetaling van de subsidie voor het jaar 2015. De verwerende partij beschikt hier slechts over een gebonden bevoegdheid.

Er moet dan ook worden vastgesteld dat het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het voorliggende beroep een geschil over een subjectief recht betreft, namelijk het recht waarover verzoekster ten aanzien van het bestuur beweert te beschikken op uitbetaling van de toegekende subsidies en de niet-terugvordering daarvan. Bij gebrek aan een uitdrukkelijke bevoegdheidstoe-

wijzing aan de Raad van State, behoort dit geschil tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken.

13. Voor zover verzoekster argumenteert dat “de vaststellingen van de Administratie” waarop de bestreden beslissing steunt niet correct zijn en zij de aanstelling van een deskundige vordert om daaromtrent een advies te verlenen, weze opgemerkt dat het bestuur niet, anders dan verzoekster beweert, over het al dan niet correct zijn van die feiten over enige appreciatiebevoegdheid beschikt en enige beoordelingsvrijheid heeft om op grond van dezelfde feiten tot uiteenlopende conclusies te komen over de wijze waarop het zijn bevoegdheid ten aanzien van de rechten van verzoekster uitoefent. Het valt aan de justitiële rechter toe om na te gaan of de door de verwerende partij gedane vaststellingen al dan niet correct zijn en of zij bijgevolg al dan niet terecht tot de conclusie is gekomen dat de door het decreet van 4 april 2003 opgelegde voorwaarden voor het verkrijgen van subsidies niet werden nageleefd en daarom, al dan niet terecht, tot de niet-betaling van de toegekende subsidie voor het jaar 2015 en de terugvordering van de uitbetaalde subsidies voor de jaren 2014 en 2015 is overgegaan. De justitiële rechter beschikt over de vereiste middelen om over het bestaan en de omvang van het recht van verzoekster uitspraak te doen.

14. In het auditoraatsverslag wordt terecht ervan uitgegaan dat over het voorliggende beroep tot nietigverklaring uitspraak kan worden gedaan met korte debatten in de zin van artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State’.

De exceptie is gegrond. De Raad van State is niet bevoegd om kennis te nemen van het beroep.

VI. Vordering tot schorsing

15. De verwerping van het beroep tot nietigverklaring heeft tot gevolg dat ook de vordering tot schorsing, die een accessorium ervan is, moet worden verworpen.

VII. Kosten

16. Bij de kennisgeving van de bestreden beslissing werd door de verwerende partij aan verzoekster meegedeeld dat zij hiertegen een beroep tot nietigverklaring of een vordering tot schorsing kon indienen bij de Raad van State. Aldus werd verzoekster verkeerd voorgelicht over het forum waar zij een juridische beroep kon instellen.

Het komt dan ook gepast voor om de kosten bij de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep tot nietigverklaring.

2. De Raad van State verworpt de vordering tot schorsing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 oktober 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren