

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.020 van 14 oktober 2024
in de zaak A. 241.003/IX-10.407**

In zake : L.G.
woonplaats kiezend te *
*

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Jade Leenaert
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring en de schorsing van de tenuitvoerlegging van:
- de beslissing van het Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties & Studietoelagen van 2 april 2019 waarbij voor het academiejaar 2015-2016 een bedrag van 469,55 euro aan studietoelage wordt teruggevorderd;
 - de beslissing van het Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties & Studietoelagen van 16 oktober 2019 waarbij voor het academiejaar 2016-2017 een bedrag van 447,63 euro aan studietoelage wordt teruggevorderd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Bij arrest nr. 259.722 van 14 mei 2024 wordt het verzoek tot schadevergoeding tot herstel als niet verricht beschouwd.

Auditeur Wendy Depester 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’ (algemeen procedurereglement) 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 30 september 2024.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker en advocaat Thomas Fiers, die *loco* advocaten Sofie Logie en Jade Leenaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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. Verzoeker is in de academiejaren 2015-2016 en 2016-2017 ingeschreven in de bachelor in de kunstwetenschappen. Voor beide academiejaren krijgt hij, met toepassing van het decreet van 8 juni 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ (het decreet van 8 juni 2007) en het besluit van de Vlaamse regering van 7 september 2007 ‘betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap’ (het besluit van 7 september 2007), een studietoelage op grond van zijn statuut van zelfstandig student.

Voor het academiejaar 2015-2016 ontvangt verzoeker een studietoelage van 3093,61 euro, voor het academiejaar 2016-2017 gaat het om 2949,24 euro.

3.2. Met een aangetekend schrijven van 2 april 2019 wordt verzoeker ervan in kennis gesteld dat, na definitieve berekening op basis van zijn werkelijke inkomsten in 2015, 469,55 euro van de eerder voor het academiejaar 2015-2016 toegekende studietoelage wordt teruggevorderd.

Dat is de eerste bestreden beslissing.

Met een e-mail van 4 april 2019 bevraagt verzoeker zich bij het bestuur over deze beslissing en wijst hij op zijn precaire financiële situatie.

3.3. Met een aangetekend schrijven van 16 oktober 2019 wordt aan verzoeker meegedeeld dat, om dezelfde reden als *sub* 3.2 vermeld, 447,67 euro van de eerder voor het academiejaar 2016-2017 toegekende studietoelage wordt teruggevorderd.

Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Op 28 februari 2024 dient verzoeker een “nota met opmerkingen” in.

In de schorsingsprocedure is niet voorzien in de mogelijkheid om nog schriftelijk te repliceren op de nota van de verwerende partij, zodat dit stuk niet in het debat kan worden toegelaten. In zoverre de pleitnota de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Toepassing kortedebattenprocedure – rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

5. In de nota met opmerkingen doet de verwerende partij gelden dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om van het geschil kennis te nemen, omdat de bestreden beslissingen betrekking hebben op een subjectief recht.

6. Ter terechtzitting betoogt verzoeker dat het feit dat de overheid over een subjectief recht uitspraak doet, niets afdoet aan de vaststelling dat twee bestuurshandelingen voorliggen, voor de beoordeling waarvan de Raad van State volgens verzoeker bevoegd is.

Beoordeling

7.1. Krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.

Die bevoegdheid wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. 8 september 2016, C.11.0455.F en C.11.0457.F).

7.2. 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 bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – in dit geval niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Een partij kan zich ten aanzien van de administratieve overheid enkel op een dergelijk recht beroepen, als de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden is (Cass. 9 december 2016, C.16.0057.N).

8. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring is gericht tegen de twee beslissingen waarbij de aan verzoeker toegekende studietoelage, ingesteld bij het decreet van 8 juni 2007, naar beneden wordt bijgesteld en het aldus onverschuldigde saldo wordt teruggevorderd.

Luidens artikel 4, eerste lid, van het voormelde decreet van 8 juni 2007 verleent de Vlaamse regering studietoelagen aan minvermogende studenten in het hoger onderwijs “overeenkomstig de regelen die bij en krachtens dit decreet zijn vastgesteld”.

Het decreet stelt de aangevraagde studietoelage in als een recht voor de aanvrager die voldoet aan de voorwaarden die bij of krachtens het decreet zijn vastgesteld.

9. Een beslissing om aan een aanvrager al dan niet de gevraagde studiefinanciering toe te kennen, kan door de bevoegde dienst niet worden genomen op grond van een concrete beoordeling en appreciatie van de graad van verdienste en de kwaliteit van de prestaties van de aanvrager, of in functie van de behartigenswaardige situatie van de aanvrager.

Zoals de Raad van State reeds heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in zijn arresten nr. 205.008 van 10 juni 2010, nr. 208.291 van 21 oktober 2010 en nr. 244.079 van 1 april 2019, laat het meervermelde decreet van 8 juni 2007 aan het bestuur geen marge om naar redelijkheid of billijkheid van die voorwaarden of criteria af te wijken. Integendeel beschikt het bestuur slechts over een gebonden bevoegdheid en vergt zijn beslissing enkel een toets van de ingediende aanvraag

aan het al dan niet vervuld zijn van de bij decreet en reglementair gestelde voorwaarden.

10. Anders dan verzoeker betoogt, dient de rechtsmacht van de Raad van State niet te worden beoordeeld aan de hand van de *vorm* die de bestreden beslissingen hebben aangenomen, maar wel, zoals *sub* 7.1 in herinnering is gebracht, op grond van het werkelijke en rechtstreekse *voorwerp* van die beslissingen.

In de concrete zaak die voorligt, stoelen de beslissingen tot terugvordering van een deel van de uitgekeerde studietoelage op de bepaling van het ‘referentie-inkomen’, neergeschreven in artikel 39 *iuncto* artikel 60, eerste lid, 2°, van het voormelde decreet.

De wezenlijke inzet van de betwisting tussen verzoeker en de verwerende partij is gelegen in de vraag of het referentie-inkomen correct is berekend en of het recht tot terugvordering al dan niet is verjaard.

Het antwoord op de eerste vraag is geen zaak van appreciatie, maar van interpretatie. De wijze waarop het referentie-inkomen wordt bepaald, in het bijzonder het in aanmerking nemen van het ‘belastbaar inkomen’, volgt uit artikel 35 van het decreet. Het bestuur beschikt niet over enige beoordelingsvrijheid bij de toepassing van de toepasselijke bepalingen in het concrete geval.

11. De voorwaarden die vervuld moeten zijn om in aanmerking te komen voor de toelage, inzonderheid de financiële voorwaarden, evenals de berekeningswijze en het uiteindelijke bedrag van de toelage worden volledig door de toepasselijke regelgeving zelf bepaald. Indien de objectief bepaalde decretale en reglementaire voorwaarden zijn vervuld, en enkel dan, ontstaat een precies bepaalbare verplichting voor de verwerende partij jegens de aanvrager van de studietoelage. De vaststelling van het bestaan en de omvang van het recht van verzoeker op een studietoelage hangt niet af van enige discretionaire beslissing van het bestuur. Het gaat om een subjectief recht.

De burgerlijke rechter, bij wie de aanvrager van een studietoelage zijn recht kan opeisen, kan over het bestaan en de omvang van het recht van de aanvrager uitspraak doen op grond van de voorwaarden zoals ze in het decreet zijn geformuleerd, zonder daarbij te moeten vaststellen dat het bestuur op bepaalde punten over een beleidsvrijheid beschikt. De rechter kan hierbij op autonome wijze artikel 35 en de overige relevante bepalingen van het decreet interpreteren en op grond daarvan het vervuld zijn van de financiële voorwaarden kwalificeren.

12. De vraag of het recht op terugvordering door het bestuur al dan niet is verjaard, is onlosmakelijk met het hiervóór vermelde subjectieve recht verbonden.

13. De Raad van State is aldus niet bevoegd om kennis te nemen van het voorliggende beroep, gericht tegen beslissingen waarbij het bestuur een deel van de toegekende studietoelage terugvordert, aangezien ze betrekking hebben op de vaststelling van een subjectief recht in hoofde van verzoeker.

14. De exceptie is gegrond.

15. Het auditoraat heeft terecht geoordeeld dat de zaak kan worden afgedaan met een kort debat in de zin van artikel 93, eerste lid, van het voornoemde besluit van de Regent van 23 augustus 1948.

VI. Kosten

16. Aangezien de zaak volgens de kortedebattenprocedure is opgelost, is geen verhoging van het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding verschuldigd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op een rolrecht van 200 euro, en een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro die verschuldigd is aan de verwerende de partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Jim Deridder,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Frank Bontinck,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Jim Deridder