

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.837 van 16 februari 2023
in de zaak A. 236.042/XIV-38.998**

In zake : 1. de NV DM HOLDINGS
 2. de BV TLALOC II
 3. de BV LA SILLA
 4. Leopold DE BACKER
 5. Jan TOPS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Walter Van Steenbrugge en Johan Vande Lanotte
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Durmstraat 29
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de NV NATIONALE BANK VAN BELGIË
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Marc Fyon, David D’hooghe, Sophie Brenard
 en Matthias De Groot
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het directiecomité van de Nationale Bank van België van 30 maart 2022 “gekend onder referte TB/2022/L.204 verzonden met een mail van de heer Yves BILLIET van 15u21 (met inbegrip van de brief van 30 maart 2022 van de NBB aan de Speciaal Commissaris met referte TB/2022/L.211), waarbij, in toepassing van artikel 236, §1, 6° en §2 *juncto* artikel 585 van de Wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen en beursvennootschappen, de vergunning van Merit Capital NV als beursvennootschap wordt herroepen en waarbij de beslissing van 17

februari 2021 tot aanstelling van een commissaris wordt bevestigd, zij het met gewijzigde opdracht en waarbij deze beslissingen uitvoerbaar zijn niettegenstaande elk beroep (hierna het ‘Besluit van de NBB’, stuk 1);”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij het tussenarrest nr. 255.295 van 16 december 2022 werd het debat heropend en werd de partijen, na kennisgeving van het betrokken arrest, een termijn van vijftien dagen gegeven om een memorie in te dienen, beperkt tot de in dat arrest ambtshalve aangehaalde aangelegenheid.

Zowel de verzoekende partijen als de verwerende partij hebben een memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 januari 2023.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Esther Theyskens, die *loco* advocaten Walter Van Steenbrugge en Johan Vande Lanotte verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Matthias De Groot, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. De gegevens van de zaak zijn weergegeven in het tussenarrest nr. 253.563 van 26 april 2022 waarbij de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd verworpen en in het tussenarrest nr. 255.295 van 16 december 2022 waarbij het debat werd heropend. Er wordt naar verwezen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep op de versnelde procedure

Vooraf

4. De Raad van State heeft met het vermelde tussenarrest nr. 255.295 van 16 december 2022, met het oog op de beoordeling van de ontvankelijkheid van het voorliggende versneld beroep, ambtshalve, de vraag gesteld “of de verzoekende partijen, in hun hoedanigheid van aandeelhouders van de nv Merit Capital, doen blijken van de vereiste hoedanigheid om het voorliggende beroep tot nietigverklaring gegrond op artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 in te dienen”.

Daartoe werd het debat heropend, evenals aan de verzoekende partijen en de verwerende partij de gelegenheid gegeven om “een memorie in te dienen, beperkt tot de in het voorliggende arrest ambtshalve aangehaalde aangelegenheid”.

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partijen zetten in de door hen ingediende memorie uiteen dat vooraleer op de vraag die in het tussenarrest nr. 255.295 werd gesteld te antwoorden, “in de eerste plaats geantwoord [moet] worden op de vraag of de specifieke rechtsingang op basis van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’ (hierna: de wet van 22 februari 1998) de ‘gewone’ rechtstoegang op basis van

artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluit”. Volgens de verzoekende partijen wordt in het tussenarrest “zonder dit uitdrukkelijk te vermelden, er vanuit gegaan dat beide rechtsingangen complementair zijn en dat [de verzoekende partijen], minstens tijdens het verloop van de procedure gekozen zouden hebben (*quod non*) voor de exclusieve toepassing van het genoemde artikel 36/22”. Dat wil zeggen, aldus de verzoekende partijen, “dat beursvennootschappen toepassing kunnen maken van de versnelde procedure van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 en andere belanghebbenden de ‘gewone’ rechtstoegang op basis van artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen toepassen”. Voor zover bekend is aan de verzoekende partijen, zou deze rechtsvraag niet eerder door de Raad van State zijn beantwoord. Volgens de verzoekende partijen hebben zij in het verzoekschrift inderdaad beide rechtsingangen vermeld doch kan “in tegenstelling tot wat de Raad stelt” uit het feit dat verder werd ingegaan op de toepassing van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’ (hierna: het koninklijk besluit van 15 mei 2003), niet worden afgeleid, “dat geen beroep meer werd gedaan op of afstand werd gedaan van artikel 14, §1 gecoördineerde wetten op de Raad van State”. Dit houdt volgens de verzoekende partijen immers op zich geen afstand in van het mogelijks gebruik van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State “gezien de gebruikte argumentatie voor beide procedures van toepassing is”. De verzoekende partijen oordelen dat hun zienswijze wordt “bevestigd” in het auditoraatsverslag waarin weliswaar wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 15 mei 2003, wat niet belet dat in dat verslag met toepassing van het belangvereiste als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt geoordeeld dat de verzoekende partijen geen belang hebben en die beoordeling derhalve, althans volgens de verzoekende partijen “uitsluitend is gebaseerd op artikel 19, eerste lid, en artikel 14, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”. Met andere woorden, zo oordelen de verzoekende partijen, de toepassing van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 “sluit geenszins uit dat artikel 14, §1, (en artikel 36/22)

wordt toegepast”. Op de terechtzitting van 16 november 2022 zijn de verzoekende partijen ingegaan op het genoemde belangvereiste. Op geen enkele manier kan uit dat pleidooi worden afgeleid dat zij zouden hebben afgezien van de toepassing van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State omdat zij geen opmerking over het koninklijk besluit van 15 mei 2003 hebben gemaakt. Zij merken nog op dat de beperking van de rechtsingang tot beursvennootschappen niet in het koninklijk besluit van 15 mei 2003 besloten ligt, maar enkel in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998.

Er zijn volgens de verzoekende partijen te dezen twee interpretaties mogelijk.

De eerste interpretatie, die de verzoekende partijen aanduiden als de “exclusieve” interpretatie, houdt in dat een procedure bij de Raad van State tegen een beslissing zoals de aangevochten beslissing “enkel kan ingeleid worden op basis van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998” waarbij, in dat geval, enkel een beursvennootschap tegen een dergelijke beslissing een annulatieberoep kan instellen en dat volgens een versnelde procedure. In deze hypothese, aldus de verzoekende partijen, “hebben aandeelhouders geen enkele toegang tot de Raad van State om een dergelijke beslissing aan te vechten”. De tweede interpretatie, die de verzoekende partijen aanduiden als de “complementaire” interpretatie, houdt in dat beide rechtsingangen cumulatief mogelijk zijn, met name zowel op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als op grond van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998. In deze hypothese zijn de verzoekende partijen van oordeel dat uit niets blijkt dat zij “afstand [hebben] gedaan van de toepassing van artikel 14, §1”. De verzoekende partijen verwerpen met klem enige andere redenering. Wanneer wordt uitgegaan van een cumulatieve toepassing van beide procedures, moet voor het beoordelen van het beroep dat werd ingesteld door de verzoekende partijen artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als juridische basis worden genomen “er daarbij van uitgaande dat het [koninklijk besluit] van 15 mei 2003 en artikel 14, §1, cumulatief kunnen toegepast worden en als procedureregel het [koninklijk besluit] van 15 mei

2003 moet worden gevolgd”. De verzoekende partijen menen dat in het licht van een grondwetsconforme interpretatie “de cumulatieve interpretatie moet aangehouden worden. Indien alsnog voor de exclusieve interpretatie wordt geopteerd, waar de wet inderdaad enige aanleiding toe geeft, dan zijn [de verzoekende partijen] van oordeel dat artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 artikel 13 van Grondwet, al dan niet samen gelezen met de artikelen 10 en 11 ervan, schendt”. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter, wat eveneens wordt gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: het EVRM). Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut maar de ontvankelijkheidsvoorwaarden mogen er niet toe leiden dat het op een zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Door te bepalen dat enkel de beursvennootschap tegen de beslissing kan opkomen en daardoor iedere andere belanghebbende enig verweer bij de Raad van State te onthouden, wordt wel degelijk de kern van het recht op toegang tot de rechter aangetast. Het gaat immers niet om het respecteren van een termijn, van specifieke vormvoorwaarden maar om het recht zelf om op een ontvankelijke manier een procedure te starten tegen een beslissing van de overheid bij de Raad van State. Wanneer de aandeelhouders van een beursvennootschap niet tegen een beslissing als de bestreden beslissing kunnen opkomen, gaat het om een ongelijke behandeling waarvoor geen enkele motivering is te vinden; zeker niet wanneer het over belangen gaat van aandeelhouders die duidelijk niet samen vallen met de belangen van de vennootschap, wat inzake de bescherming van de goede naam en faam zonder meer het geval is, gezien dit per definitie een persoonlijk goed is. De noodzaak om tot een vlugge beslissing te komen kan niet als een argument worden aangehouden om tot de uitsluiting van de aandeelhouders te komen. Immers, niets belet - zoals uit de praktijk blijkt - dat deze snellere procedure zowel voor de beursvennootschap als voor andere belanghebbenden wordt toegepast. In de voorliggende casus, aldus de verzoekende partijen, “is dat overigens zo geschied”.

Tot slot, vragen de verzoekende partijen in elk van beide interpretaties een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

In de mate de Raad van State van oordeel is dat beide procedures mogelijk zijn, beroepen de verzoekende partijen “zich derhalve op artikel 14, §1 en artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om te besluiten dat [zij] wel degelijk belang hebben en dat een toepassing die er vanuit gaat dat dit niet het geval is, strijdig is met de hogere rechtsnormen”. In dat geval wordt de Raad van State verzocht om aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag (hierna: de eerste prejudiciële vraag) te stellen:

“Schendt artikel 19, lid 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de mate dat deze bepaling inhoudt dat aandeelhouders van een vennootschap bij de betwisting van een overheidsbeslissing die betrekking heeft op een vennootschap waarvan ze aandeelhouder zijn, ook al verschillen de door hen ingeroepen rechten en belangen van deze van de vennootschap, geen rechtstreeks belang hebben bij deze procedure en derhalve geen ontvankelijk beroep kunnen indienen tegen deze beslissing, artikel 13 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet?”

In de mate de Raad van State daarentegen van oordeel is dat de procedure voorzien in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 “de toepassing van artikel 14§1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluit”, wordt de Raad verzocht aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag (hierna: de tweede prejudiciële vraag) te stellen:

“Schendt artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale bank van België in de mate dat deze bepaling inhoudt dat aandeelhouders van een beursvennootschap voor het betwisten van bepaalde overheidsbeslissingen geen beroep meer kunnen doen op artikel 14§1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ook al verschillen de door hen ingeroepen rechten en belangen van deze van de vennootschap, artikel 13 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet?”

6. De verwerende partij stelt, samengevat, in haar memorie dat de verzoekende partijen niet kunnen worden beschouwd als zijnde de beursvennootschap in de zin van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 waardoor zij niet volgens de versnelde procedure, geregeld in het koninklijk besluit

van 15 mei 2003 hebben kunnen optreden tegen de bestreden beslissing. Zij ontberen daartoe immers de bijzondere hoedanigheidsvereiste die de genoemde wetsbepaling vereist zodat de eerste door de verzoekende partijen aangebrachte prejudiciële vraag – in zoverre ontvankelijk nu de heropening van het debat is beperkt tot de vraag naar de wettelijk vereiste hoedanigheid – niet dienstig is, laat staan noodzakelijk nu deze vraag betrekking heeft op de grondwettigheid van de invulling van het daarvan te onderscheiden belangvereiste.

De verwerende partij stelt nog dat er geen discussie over kan bestaan dat het voorliggende beroep is gesteund op artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 en ingesteld conform de rechtspleging volgens de versnelde procedure zoals de Raad van State in het tussenarrest nr. 255.295 heeft vastgesteld. Het gegeven dat de verzoekende partijen in het verzoekschrift ook verwijzen naar artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet daaraan niet af. Immers, uit artikel 30, § 2bis, van diezelfde gecoördineerde wetten volgt dat het beroep ingediend op grond van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 enkel onderworpen is aan een bijzondere rechtspleging, geregeld bij koninklijk besluit doch, voor het overige, door de bepalingen van diezelfde gecoördineerde wetten, in het bijzonder de artikelen 14 en 17 ervan althans voor zover de toepassing ervan niet wordt uitgeschakeld – krachtens de in artikel 30, §2bis verleende machtiging – bij koninklijk besluit, wat te dezen bij het koninklijk besluit (van 15 mei 2003) niet is gebeurd. De “rechtsingang” die steunt op basis van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 betreft met andere woorden een verzoek tot vernietiging doch met dien verstande dat de rechtspleging van het beroep, bedoeld in artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998, afwijkt van de normale rechtspleging en is voorbehouden aan de beursvennootschap. Het standpunt van de verzoekende partijen dat er voor de verzoekende partijen een rechtsingang is op basis van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten en een aparte rechtsingang op basis van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 doet hieraan afbreuk. De verzoekende partijen hebben bij het inleiden van hun annulatieberoep de onherroepelijke keuze gemaakt om een versneld annulatieberoep op grond van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 in

te dienen waarvoor een bijzonder hoedanigheidsvereiste geldt. Het is evident dat het versneld annulatieberoep niet kan worden geherkwalificeerd naar een gewoon beroep, wat reeds volgt uit het gegeven dat de toepassing van de rechtspleging van het gewoon beroep en van het versneld beroep onverenigbaar zijn, gezien de verschillende procedureregeling en de verschillende termijnen voor de procedurehandelingen. Ofwel past men de regels van de “gewone” procedure toe, ofwel past men de regels van het versneld annulatieberoep toe. Evenmin kan een verzoekende partij in één en hetzelfde verzoekschrift een beroep tot nietigverklaring instellen volgens zowel de gewone als de versnelde procedure. De door de verzoekende partijen gemaakte keuze heeft onherroepelijk tot gevolg gehad dat de normale procedureregels niet zijn toegepast, waardoor *in concreto* de antwoordtermijn voor de memorie van antwoord van de verwerende partij werd gehalveerd en haar de kans werd ontnomen om een laatste memorie in te dienen.

Het ene en het andere, aldus de verwerende partij, volgt tot slot onomstotelijk uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 dat zijn oorsprong vindt in (artikel 122 van) de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ (hierna: de toezichtwet van 2 augustus 2002). In de parlementaire voorbereiding bij die wet wordt gesteld dat de wetgever het versneld beroep reserveert aan een beperkte kring van belanghebbenden, met name diegene “waarvan de toestand onmiddellijk bedreigd wordt door de betwiste handeling”. De versnelde procedure is vervolgens ingevoegd in de wet van 22 februari 1998 ter gelegenheid van het overhevelen van bevoegdheden inzake prudentieel toezicht naar de Nationale Bank van België. De verwerende partij verwijst naar rechtspraak waarbij de Raad van State reeds geoordeeld heeft, wat artikel 122, 19°, van de toezichtwet van 2 augustus 2002 betreft, dat het annulatieberoep volgens de versnelde procedure door een ander persoon dan diegene die in deze bepaling uitdrukkelijk wordt genoemd, onontvankelijk is wegens gebrek aan hoedanigheid. In de parlementaire voorbereiding van de toezichtwet van 2 augustus 2002 wordt nog verduidelijkt dat andere eventuele belanghebbenden, zoals personeelsleden of leden van de markt, tegen de beslissingen ook een vernietigingsberoep kunnen instellen, maar dat dient

dan te gebeuren “volgens de procedure en de voorwaarden van het gemeen recht inzake de annulatie van de handelingen van administratieve overheden”. De wetgever heeft met andere woorden geenszins de bedoeling gehad – en zulks kan ook niet worden afgeleid uit de tekst van de betrokken bepalingen – dat het invoeren van een versnelde procedure voor bepaalde, met naam genoemde personen zou uitsluiten dat andere personen tegen diezelfde beslissing een beroep bij de Raad van State zouden kunnen instellen volgens de “gewone” procedure en de erbij horende rechtspleging. Bijgevolg is er geen reden om de “exclusieve interpretatie” te volgen waaruit volgt dat de tweede door de verzoekende partijen aangebrachte prejudiciële vraag die polst naar de grondwettigheid van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998, in die zin gelezen dat het elk annulatieberoep van andere personen dan de beursvennootschap *a priori* zou uitsluiten, vertrekt van een verkeerd uitgangspunt en derhalve evenmin dienstig is.

Beoordeling

Afbakening van het debat

7. De overwegingen van het tussenarrest nr. 255.295 van 16 december 2022 luiden als volgt:

“Vooraf: het door de verzoekende partijen ingediende beroep steunt op artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998

6. De bestreden maatregelen zijn gesteund op de artikelen 236, §1, 1° en 6° en § 2 en op artikel 585 van de wet van 25 april 2014 ‘op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen’ (voorheen, dit is ten tijde van de bestreden beslissing: de wet van 25 april 2014 ‘op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen’ geheten) (hierna aangehaald als ‘de Bankwet’).

7. In het verzoekschrift stellen de verzoekende partijen in de aanhef ervan weliswaar dat zij het voorliggende (versneld) beroep op 12 april 2022 hebben ingediend ‘overeenkomstig artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, conform art. 36/22 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de NBB en conform het Koninklijk Besluit van 15 mei 2003 tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’, maar in de rubriek ‘ontvankelijkheid’ stellen zij onmiskenbaar dat zij het beroep hebben ingediend conform artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 en conform het koninklijk besluit van 15 mei 2003 tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State

tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België.

In het verslag over de zaak stelt het auditoraat dat het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten en de Nationale Bank van België’ van toepassing is op de voorliggende procedure. Zulks wordt ter terechtzitting niet betwist door de verzoekende partijen.

8. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partijen hun beroep tot nietigverklaring steunen op artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998.

Uiteenzetting van de ambtshalve te onderzoeken exceptie betreffende de hoedanigheid om het in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 versneld beroep uit te oefenen

9. Een verzoekende partij dient bij een beroep tot nietigverklaring te beschikken over de vereiste hoedanigheid om het beroep tot nietigverklaring in te stellen. De vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – heeft betrekking op de band tussen de procespartij en de handeling die zij voor de administratieve rechter bestrijdt. Het komt derhalve aan de verzoekende partijen toe om aan te tonen dat de band tussen henzelf als procespartij en de handeling die zij voor de Raad van State met de versnelde procedure bestrijden, beantwoordt aan de ter zake wettelijk vereiste hoedanigheid. Is zulks niet het geval dan zal, desgevallend ambtshalve, de Raad van State het beroep niet-ontvankelijk verklaren (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406).

Deze eis is te onderscheiden van het belang bij het beroep tot nietigverklaring. Niet elke belanghebbende of persoon die doet blijken van een belang heeft aldus noodzakelijk de vereiste hoedanigheid om toegang te hebben tot de versnelde procedure tot nietigverklaring.

De Raad van State vermag niet voorbij te gaan aan die eis. Het betreft een bestanddeel van primaire ontvankelijkheid van het beroep dat, desgevallend ambtshalve, in acht moeten worden genomen door de Raad van State.

Het op grond van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 ingediende beroep, betreft een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De wetgever achtte het immers opportuun om een versnelde procedure in te voeren voor de beroepen die mogelijkerwijze bij de Raad van State, ‘optredende in het kader van het annulatieberoep zouden kunnen worden ingesteld’ (*Parl. St. Kamer*, 2001-02, 50-1842/001 en 50-1843/001, 143). Uit wat volgt, blijkt dat artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 evenwel uitdrukkelijk, per in artikel 36/22 limitatief opgesomde aanvechtbare beslissingen, de belanghebbenden bepaalt die een versneld beroep tot nietigverklaring tegen de erin vermelde beslissingen kunnen inleiden.

10. Artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 zoals dat van toepassing is op het voorliggende beroep voorziet immers dat bij de Raad van State, volgens een versnelde procedure zoals vastgesteld door de Koning, beroep kan worden ingesteld ‘door de kredietinstelling en de beursvennootschap, tegen de beslissingen die de Bank heeft genomen krachtens, respectievelijk, de artikelen 234, § 2, 1° tot 12°, 236, § 1, 1° tot 6°, en de artikelen 583 en 585, voor zover deze laatste artikelen de voormelde artikelen 234, § 2, 1° tot 12° en 236, § 1, 1° tot 6° van toepassing verklaren op de beursvennootschappen, en tegen gelijkaardige beslissingen genomen krachtens, respectievelijk, de artikelen 328, 329 en 340 en de artikelen 599 en 607 van de voormelde wet van 25 april 2014, voor zover deze laatste artikelen de voormelde artikelen 328, 329 en 340 van toepassing verklaren op de beursvennootschappen. Het beroep schorst de beslissing en haar bekendmaking,

tenzij de Bank, bij ernstig gevaar voor de spaarders of de beleggers, haar beslissing uitvoerbaar heeft verklaard niettegenstaande elk beroep’.

11. Te dezen is het in artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 bedoelde versnelde vernietigingsberoep tegen de aldaar vermelde beslissingen uitdrukkelijk voorbehouden aan specifieke personen, te dezen ‘de beursvennootschap’.

De verzoekende partijen zijn niet de ‘beursvennootschap’ als bedoeld in artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998.

Bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het voorliggende beroep is bij de Raad van State daarom de vraag gerezen of de verzoekende partijen, in hun hoedanigheid van aandeelhouders van de nv Merit Capital, doen blijken van de vereiste hoedanigheid om het voorliggende beroep tot nietigverklaring gegrond op artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 in te dienen.

Deze aangelegenheid is evenwel niet door de partijen aangevoerd of ter sprake gebracht, noch onderzocht door het auditoraat in het raam van het gevoerde dubbel onderzoek. Ze is aldus niet het voorwerp geweest van een tegensprekelijk debat. Aangezien het een element betreft dat desgevallend de beslechting van het beroep kan beïnvloeden, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover debat moeten kunnen voeren (zie *mutatis mutandis* EHRM 16 februari 2006, Prikyan en Angelova / Bulgarije, punt 42; EHRM 5 september 2013, Čeppek / Tsjechische Republiek, punt 45).”

8. Bij het hiervoor aangehaalde tussenarrest heeft de Raad van State op grond van de in dat arrest aangehaalde overwegingen, met gezag van gewijsde geoordeeld dat het voorliggende annulatieberoep door de verzoekende partijen is ingesteld op grond van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998 en zulks conform de (bijzondere) bepalingen vervat in het koninklijk besluit van 15 mei 2003 die de versnelde rechtspleging voor dergelijk beroep regelen.

In zoverre de verzoekende partijen in hun memorie, na heropening van het debat, argumenteren dat “in tegenstelling tot wat de Raad van State stelt” uit een beroep ingesteld op grond van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 en volgens het daarbij horende uitvoeringsbesluit van 15 mei 2003 waarin de rechtspleging van het versneld beroep is geregeld, niet kan worden afgeleid, “dat geen beroep meer werd gedaan op of afstand werd gedaan van artikel 14, §1 gecoördineerde wetten op de Raad van State”, kunnen de verzoekende partijen zoals hierna wordt uiteengezet, niet worden bijgevalen. Of de verzoekende partijen zoals zij thans in hun memorie naar voren schuiven, door een beroep te doen op het versneld beroep gesteund op artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 en volgens de daarbij horende rechtspleging, niet moeten worden geacht te hebben afgezien van het gemeenrechtelijke vernietigingsberoep volgens

de gewone procedure (en dat geen versneld beroep is), behoort – gegeven de door hen naar voren geschoven “cumulatieve” respectievelijk “exclusieve” interpretatie – mede tot de kern van het voorliggende debat.

Wat evenwel niet tot het voorliggende debat behoort, is de vraag of de verzoekende partijen – gesteld nog dat zij tegelijkertijd in een en hetzelfde verzoekschrift een beroep zouden kunnen doen zowel op de procedure volgens de bijzondere rechtspleging (die geldt voor het versneld beroep ingediend op basis van artikel 36/22, 3°, van de wet van 22 februari 1998) als op de procedure volgens de gemeenrechtelijke rechtspleging (die geldt voor het gewone annulatieberoep ingediend op basis van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreft), wat zoals hierna zal blijken niet het geval is – beschikken over het in artikel 19, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde belang bij de door hen benaarstigde vernietiging van de bestreden beslissing. Wat immers te dezen voorligt, is de aan het belangvereiste voorafgaande vraag, met name of de verzoekende partijen over de wettelijk vereiste bijzondere hoedanigheid beschikken om het thans voorliggende versneld beroep in te dienen. Deze vereiste van hoedanigheid – procesbevoegdheid of kwaliteit – is immers te onderscheiden van de vereiste van het belang (RvS (A.V) nr. 243.406, 15 januari 2019, Van Dooren, punt 11).

9. Er is dan ook geen reden om de door de verzoekende partijen gesuggereerde eerste prejudiciële vraag die rechtstreeks verbonden is aan (de invulling van) het belangvereiste, aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Wettelijk kader

10. Uit het tussenarrest nr. 255.295 van 16 december 2022 is gebleken dat de verzoekende partijen het voorliggende beroep tot nietigverklaring steunen op artikel 36/22, 3° van de wet van 22 februari 1998 dat luidens diezelfde wetsbepaling bij de Raad van State kan worden ingesteld “volgens een versnelde procedure zoals vastgesteld door de Koning” door de beursvennootschap tegen een beslissing als de bestredene die de Nationale Bank van België heeft genomen.

Wat die “versnelde procedure” betreft, bepaalt artikel 30, § 2*bis*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat is ingevoegd bij artikel 4, § 1, van de wet van 2 augustus 2002 ‘tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerechten, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen’ (hierna: de verhaalmiddelenwet van 2 augustus 2002), wat volgt:

“§2*bis*. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de regels van de versnelde procedure toepasselijk op het beroep bedoeld in artikel 122 van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ en in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’, daarbij indien nodig afwijkend van § 1 alsook van de artikelen 14, 17, 18, 21, 21*bis* en 90. Hij stelt inzonderheid de termijn vast waarbinnen de aanvrager het beroep moet instellen op straffe van verval, de termijnen waarbinnen alle partijen hun memorie moeten indienen alsook de termijn waarbinnen de Raad van State zich dient uit te spreken.

Hij kan bijzondere regels bepalen voor de samenstelling van de kamers. Hij kan voor de beroepen bedoeld in artikel 122 van de voormelde wet van 2 augustus 2002 en in artikel 36/22 van de voormelde wet van 22 februari 1998 verschillende regels vaststellen.

Hij kan de eiser verplichten om vóór de indiening van het beroep, bij het directiecomité van de FSMA of van de Nationale Bank van België, naargelang het geval een verzoek in te dienen tot intrekking of wijziging van de betwiste beslissing.”

Artikel 95, 8°, van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: de algemene procedureregeling) bepaalt zijnerzijds dat in aangelegenheden als bedoeld bij “8° artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België [...] de rechtspleging [wordt] geregeld door de desbetreffende bijzondere bepalingen”.

De “desbetreffende bijzondere bepalingen” inzake de rechtspleging wat de in artikel 36/22 bedoelde “versnelde procedure” betreft, wordt geregeld in het koninklijk besluit van 15 mei 2003.

Toepassing in concreto

11. Meer concreet, omvat artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 een aantal verkortingen en wat daaronder met het oog op de toepassing van het desbetreffende koninklijk besluit, moet worden verstaan. De artikelen 2 en 3, §§ 1 tot 6, van datzelfde koninklijk besluit omvatten (1.) de wijze van indiening van het versneld beroep (zo moet bijvoorbeeld het versneld beroep reeds binnen vijftien dagen na de betekening van de betwiste beslissing bij de Raad van State worden ingediend, wat te dezen ook is gebeurd), (2.) de (van de algemene procedureregeling) afwijkende termijnen en procedureregels (er is bijvoorbeeld een halvering van de termijn om een memorie van antwoord in te dienen, er is niet voorzien in het indienen van een memorie van wederantwoord noch van laatste memories, er is een termijn van drie maanden bepaald om het auditorsverslag neer te leggen, een termijn van drie maanden waarbinnen het arrest na de sluiting van het debat moet worden gewezen), evenals in (3.) de betekening van het arrest aan de verzoekende partijen en (te dezen) de Nationale Bank van België. Artikel 3, §7, tot slot, wijst (limitatief) die bepalingen van de algemene procedureregeling aan die (daarnaast) nog op de door artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 mei 2003 geregelde (versnelde) rechtspleging van toepassing zijn.

Het is die bijzondere rechtspleging die in het kader van een versneld vernietigingsberoep op grond van artikel 36/22, moet worden gevolgd wat geen ruimte laat voor een zogenaamde “cumulatieve” toepassing van beide rechtsplegingen (zie nog *infra*, onder de punten 12 en 13), wat de rechtsingangen bij de Raad van State betreft). Dat enkel toepassing kan worden gemaakt van de versnelde rechtspleging stemt overeen met de *ratio legis* van het versneld beroep (en dus de daarbij horende bijzondere rechtspleging), dat artikel 36/22 van de wet

van 22 februari 1998 evenwel uitdrukkelijk, per in die bepaling limitatief opgesomde aanvechtbare beslissingen, voorbehoudt aan de daarin vermelde belanghebbenden.

12. Zoals uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 blijkt, vindt die bepaling zijn oorsprong in artikel 122 van de eerder vermelde toezichtwet van 2 augustus 2002. Het versneld beroep is vervolgens (tevens) ingevoegd in de wet van 22 februari 1998 ter gelegenheid van het overhevelen van bevoegdheden inzake prudentieel toezicht naar de Nationale Bank van België.

Uit de parlementaire voorbereiding bij artikel 122 van de toezichtwet van 2 augustus 2002 en bij artikel 30, § 2*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (ingevoegd bij de verhaalmiddelenwet van 2 augustus 2002) blijkt dat de wetgever het opportuun achtte om een versnelde procedure in te voeren voor de beroepen die mogelijkerwijze bij de Raad van State, “optredende in het kader van het annulatieberoep zouden kunnen worden ingesteld.” (zie *Parl. St. Kamer*, 2001-02, 50-1842/001 en 50-1843/001, 143-146). De criteria die gehanteerd werden om uit te maken in welke precieze gevallen de versnelde procedure wordt gevolgd, houdt luidens de bedoeling van de wetgever, rekening met de economische belangen van de gecontroleerde ondernemingen en inzonderheid met het nadeel dat de geadministreerde (dit is de gecontroleerde onderneming) zou kunnen ondervinden mocht een beslissing onwettig blijken te zijn. Terzelfdertijd houden deze criteria rekening “met de reikwijdte van de aansprakelijkheid die de [(onafhankelijke) toezichthouder] in dergelijk geval zou kunnen dragen”. Zo ook, zo stelt de wetgever, “kan het delicate karakter van een situatie en bijgevolg de noodzaak om hier zo snel mogelijk een oplossing voor te vinden, een reden vormen om in een versnelde procedure te voorzien”. De wetgever machtigt daarbij – via het te nemen artikel 30, § 2*bis*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State – de Koning om de regels vast te stellen voor de versnelde procedure. De Koning zal in dat verband met name dienen vast te stellen “binnen welke termijn, op straffe van verval, beroep moet

worden ingesteld, zoals dat ook gebeurt in de artikelen 120, 121, 123 en 125 van de wet betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten in verband met de beroepen die bij het Hof van Beroep te Brussel [thans: het Marktenhof] moeten worden ingesteld. Bij die verschillende beroepen speelt immers ook dezelfde zorg om snelheid en rechtszekerheid omwille van de specifieke kenmerken van de financiële sector.” Aangezien die termijnen kunnen schommelen naar gelang van het soort beroep dat wordt ingesteld, “machting het nieuw artikel 30, § 2bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de Koning om, gelet op de nood aan soepelheid, verschillende regels vast te stellen in functie van de verschillende soorten beroepen.” Tot slot, zo kan in die parlementaire voorbereiding nog worden gelezen, reserveert “[a]rtikel 122 [...] het voordeel van de versnelde procedure voor de Raad van State [aan] de ‘voornaamste’ belanghebbenden, deze waarvan de toestand onmiddellijk bedreigd wordt door de betwiste beslissing van de CBF [lees: de Commissie voor het Bank- en Financiewezen, thans, in het kader van de opdeling van het toezicht de FSMA respectievelijk De Nationale Bank van België]”. De parlementaire voorbereiding vervolgt: “[w]at andere eventuele belanghebbenden betreft, kunnen zij een beroep instellen tegen de beslissingen van de CBF beoogd in artikel 122 maar volgens de procedure en de voorwaarden van het gemeen recht inzake de annulatie van de handelingen van administratieve overheden.” (*Parl. St. Kamer*, 2001-02, 50-1842/001 en 50-1843/001, 143-146).

13. Samengevat, komt het er aldus op neer dat te dezen de beursvennootschap, vertegenwoordigd door zijn raad van bestuur, het versnelde beroep op grond van artikel 36/22, 3° van de wet van 22 februari 1998 kon instellen (en ook heeft ingesteld) volgens de procedure zoals die ligt vervat in het koninklijk besluit van 15 mei 2003. Deze procedure is bij de Raad van State gekend onder het rolnummer 236.022/XIV-38.996.

Het voorgaande doet geen afbreuk aan het feit dat de verzoekende partijen de mogelijkheid hebben om tegen de in artikel 36/22, 3° bedoelde beslissingen zoals de bestreden beslissing er een is, een annulatieberoep

in te stellen, zij het “volgens de procedure en de voorwaarden van het gemeen recht inzake de annulatie van de handelingen van administratieve overheden.” De mogelijkheid voor eventuele “andere belanghebbenden” dan de beursvennootschap zoals, te dezen, de verzoekende partijen om alsnog de vernietiging van de bestreden beslissing van de toezichthouder te benaarstigen volgens de gemeenrechtelijke procedure, behoudt immers ten volle zijn nut, wat de bescherming van hun persoonlijke belangen betreft, ingeval van verwerping van het door de gecontroleerde instelling ingestelde versneld beroep.

Evenwel, opdat de gemeenrechtelijke procedure de bijzondere rechtspleging inzake het versneld beroep niet zou doorkruisen, kunnen beide rechtsingangen die elk een eigen rechtspleging kennen, niet door de verzoekende partijen worden gecombineerd. Het versneld beroep op grond van artikel 36/22, 3° van de wet van 22 februari 1998 staat immers, anders dan het gewone annulatieberoep, niet open voor de verzoekende partijen, laat staan dat deze beroepsingangen cumulatief zouden kunnen worden aangewend in een en hetzelfde verzoekschrift volgens twee van elkaar substantieel afwijkende (zie *supra*) rechtsplegingen.

Uit wat voorafgaat, volgt dat de door de verzoekende partijen genoemde “exclusieve” interpretatie op een verkeerd uitgangspunt berust in zoverre zij ervan uitgaan dat die interpretatie zou inhouden dat de procedure voorzien in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 “de toepassing van artikel 14§1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluit”, begrepen in die zin dat zij niet langer toegang zouden hebben tot de Raad van State in het kader van het gemeenrechtelijk annulatieberoep, wat zoals hiervoor is gebleken niet het geval is.

14. Tot slot, in zoverre de verzoekende partijen oordelen dat de wetgeving “onduidelijk” zou zijn of wat hiervoor is uiteengezet niet reeds uit de jurisprudentie zou blijken, kunnen zij niet worden bijgevalen.

Daargelaten de vraag of de wetgeving daadwerkelijk “onduidelijk” is, houdt de enkele omstandigheid dat de wetgeving naar hun eigen zeggen, voor de verzoekende partijen onduidelijk zou zijn, op zich niet in dat die (subjectieve) “onduidelijkheid” in hun hoofde verschoonbaar zou zijn noch dat hen hierdoor hun toegang tot de Raad van State onrechtmatig is ontzegd, c.q. onredelijk is beperkt.

Daargelaten nog of de tekst zelf van de wet onduidelijk zou zijn, mag van een verzoekende partij die meent dat de draagwijdte van een rechtsregel onduidelijk is, immers worden verwacht dat zij, handelend als redelijk en voorzichtig persoon onder dezelfde omstandigheden, aan de hand van het onderzoek van de materiële bronnen van de betrokken rechtsregel - dat inzonderheid de analyse van de wetsgeschiedenis inhoudt die bij onduidelijkheid de inhoud van de rechtsregel verklaart - als gebruikelijke techniek van (doelgerichte) wetsinterpretatie, beogen de werkelijke draagwijdte van die rechtsregel te achterhalen. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat zij, als zodanig handelend, en in tegenstelling tot wat blijkt uit het voorgaande onderzoek van de materiële bronnen, redelijkerwijze met toepassing van de in het recht gebruikelijke en toepasselijke interpretatiemethodes, niet tot de correcte interpretatie van de “onduidelijke” wetgeving hadden kunnen komen.

Voorts blijkt ook uit de jurisprudentie van de Raad van State ruimschoots dat de toegang tot het versneld beroep tegen toezichtsbeslissingen zoals de bestreden beslissing, genomen door de financiële toezichthouders in het kader van dat toezicht, slechts is voorbehouden aan de rechtstreekse adressaten (“*destinataire juridique direct*”) ervan, met name de onder toezicht staande rechtspersoon of onderneming (zoals een (erkende of vergunde) beursvennootschap, beleggingsvennootschap, kredietinstelling, wisselkantoor, enzovoort) of de onder toezicht staande (erkende of vergunde) natuurlijke persoon of ondernemer (zoals een verzekeringsmakelaar) (zie o.m. ’s Raads arresten nr. 171.788 van 4 juni 2007, nr. 223.513 van 19 januari 2016, nr. 242.831 van 30 oktober 2018, nr. 249.359 van 29 december 2020); evenals dat, bij gebrek aan

enige wettelijke of reglementaire bepaling dienaangaande, het onderzoek van een op grond van een specifieke wetsbepaling ingediend versneld beroep dat wordt geregeld door een specifieke versnelde procedure georganiseerd door het koninklijk besluit van 15 mei 2003, niet kan worden voortgezet volgens de gewone procedure voorzien door de algemene procedureregeling (zie reeds 's Raads arrest nr. 171.788 van 4 juni 2007).

In het licht van wat voorafgaat, levert de omstandigheid dat de verzoekende partijen voorhouden dat de draagwijdte van de wet niet duidelijk is, als zodanig geen onoverkomelijke dwaling op die zou maken dat zij, in rechte, redelijkerwijze opteerden voor de thans onjuist bevonden wijze van rechtsingang nu uit de omstandigheden van de zaak niet kan worden afgeleid dat zij hebben gehandeld zoals ieder redelijk en voorzichtig persoon in dezelfde situatie zou hebben gehandeld. Evenmin kunnen de verzoekende partijen worden bijgevalen dat hierdoor hun recht op toegang tot de Raad van State werd geschonden, nu zij niet redelijkerwijze aannemelijk maken dat de voorgehouden onduidelijkheid impliceert dat die een soort barrière vormt die de rechtsonderhorige verhindert dat zijn geschil ten gronde door de bevoegde rechter wordt beoordeeld (cfr. EHRM, 27 juli 2006, *Efstathiou e.a. t. Griekenland*, punt 24; EHRM 24 februari 2009, *L'Erablière ASBL t. België*, punt 35).

15. Er is dan ook geen reden om de tweede prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

16. De ambtshalve opgeworpen exceptie is gegrond.

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 2000 euro, elk voor een vijfde, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques