

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

**nr. 257.892 van 14 november 2023
in de zaak A. 232.807/AV-154**

In zake : de NV R17 (voorheen: de NV PILLOWS GRAND HOTEL
PLACE ROUPPE)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het BRUSSELS HOOFDSTELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Fabien Hans
kantoor houdend te 1180 Brussel
Winston Churchill-laan 253
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristel Boels
kantoor houdend te 1060 Brussel
Bronstraat 68/2

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 februari 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing, van de directeur-generaal van de dienst Economie van de Gewestelijke overheidsdienst ‘Brussel Economie en Werkgelegenheid’ van 3 december 2020, waarbij de steunaanvraag van de verzoekende partij op grond van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2020 ‘betreffende de steun aan hotels en apart-hotels in het kader van de COVID-19-gezondheids crisis’ wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Bij beschikking van 27 maart 2023 is de zaak die eerder was vastgesteld op de openbare terechtzitting van 19 april 2023, *sine die* uitgesteld.

Bij beschikking van 6 oktober 2023 heeft de voorzitter van de Raad van State de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2023.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Fabien Hans en Kristel Boels, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij baat een hotel met 43 kamers uit aan het Rouppeplein te Brussel.

3.2. Met een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2020 ‘betreffende steun aan hotels en aparthotels in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19’ (hierna: het besluit van 22 oktober 2020) heeft deze regering een steunregeling uitgewerkt voor de hotels en aparthotels ter compensatie voor het inkomensverlies en de vaste uitbatingskosten in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19.

3.3. Met een daartoe bestemd aanvraagformulier dient de verzoekende partij op 12 november 2020 een steunaanvraag in op grond van het besluit van 22 oktober 2020.

3.4. Met een brief van 3 december 2020 deelt de directeur-generaal van de gewestelijke overheidsdienst ‘Brussel Economie en Werkgelegenheid’ mee dat de steunaanvraag wordt geweigerd op grond van de volgende overwegingen:

“[...]”

Na analyse van uw dossier moet ik u helaas meedelen dat uw onderneming niet voldoet aan de voorwaarden vastgelegd in het voormelde besluit, namelijk:

- Uw onderneming voldoet niet aan de twee volgende financiële voorwaarden:

- ° het eigen vermogen opgenomen in de boekhoudkundige code 10/15 vermeerderd met de code 101, is groter dan de helft van het geplaatst kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, code 11, tenzij de begunstigde zijn kapitaal toereikend heeft wedersamengesteld sinds het einde van het afgelopen boekjaar

Op basis van de jaarrekeningen afgesloten op 31/12/2019 bedraagt het eigen vermogen vermeld in de boekhoudkundig code 10/15 (-7.790.592 euro), vermeerderd met code 101 (0 euro), hetzij een totaal van -7.790.592 euro, minder dan de helft van het geplaatst kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, code 11, hetzij 50% van (63.000 euro + 0 euro) of 31.500 euro).

Op 10/11/2020 heeft de buitengewone algemene vergadering van de onderneming besloten om het kapitaal te verhogen met 9.705.150 euro; Als gevolg daarvan wordt het kapitaal van de vennootschap vastgesteld op 9.768.150 euro. Het eigen vermogen vermeld onder de boekhoudkundig code 10/15 in de jaarrekeningen afgesloten op 31/12/2019 wordt dan 1.914.558 euro (-7.790.592 euro + 9.705.150 euro).

Het eigen vermogen vermeld in de boekhoudkundig code 10/15 (1.914.558 euro), vermeerderd met code 101 (0 euro), hetzij een totaal van 1.914.558 euro, bedraagt dus altijd minder dan de helft van het geplaatst kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, code 11, hetzij 50% van (9.768.150 euro + 0 euro) of 4.884.075 euro.

Het kapitaal werd dus niet toereikend wedersamengesteld om aan de voormelde criterium te voldoen.

° het resultaat van de winst van het boekjaar voor belasting, code 9903, is positief

Op basis van de jaarrekening afgesloten op 31/12/2019 bedraagt het resultaat van het boekjaar vóór belastingen (code 9903) immers - 1.485.876 euro.

Art.3. De begunstigde:

[...]

4° voldoet minstens aan twee van de drie volgende voorwaarden inzake financiële gezondheid:

a) het eigen vermogen, opgenomen in de boekhoudkundige code 10/15 vermeerderd met de code 101, is groter dan de helft van het geplaatst kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, code 11, tenzij de begunstigde zijn kapitaal toereikend heeft wedersamengesteld sinds het einde van het afgelopen boekjaar;

b) de omzet, code 70, van 2019 is groter dan die van 2018;

c) het resultaat van de winst van het boekjaar voor belasting, code 9903, is positief;

[...]”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid - Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. Anticiperend op een eventuele exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht, stelt de verzoekende partij in haar verzoekschrift dat in de bestreden

beslissing “in de eerste plaats uitdrukkelijk en zonder voorbehoud” wordt meegedeeld dat er een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. De verzoekende partij voegt wel toe dat na “uitgebreide omschrijving van die beroepsmogelijkheid en de modaliteiten [ervan], in de bestreden beslissing nog wordt gesteld dat “[a]ls uw betwisting betrekking heeft op een subjectief burgerrecht u, in overeenstemming met artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek over de restbevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg, de mogelijkheid [hebt] om een zaak aan te spannen voor de bevoegde rechtbank van eerste aanleg via dagvaarding, in overeenstemming met de bepalingen van Deel IV, Boek II, Titel I, Hoofdstuk I van het Gerechtelijk Wetboek”.”. De verzoekende partij voert nog aan dat door zo te handelen, de verwerende partij de verplichtingen miskent die op haar rusten op grond van artikel 8, § 2, van het Gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’ eensdeels, en artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, anderdeels.

Wat het rechtspunt van de rechtsmacht van de Raad van State betreft, stelt de verzoekende partij dat de bevoegdheid van de Raad van State wordt bepaald aan de hand van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het geschil. Uit de artikelen 144 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 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 geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou

kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van de overheid gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van het recht te hebben vastgesteld. De bevoegdheid van de Raad van State hangt bijgevolg af van de vraag of wat bestreden wordt, een beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of integendeel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden, waardoor betrokkene zich kan beroepen op een welbepaald recht. De verzoekende partij voert aan dat het voorliggende beroep strekt tot vernietiging van “een bestuurshandeling genomen met de uitoefening van een bepaalde discretionaire bevoegdheid”. Dit geldt volgens haar in het bijzonder wat de beoordeling betreft van de voorwaarde van het “toereikende karakter van de wedersamenstelling van het eigen vermogen of kapitaal”, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, a), van het besluit van 22 oktober 2020, wat volgens de verzoekende partij “de essentiële betwisting” is in het voorliggende beroep. De vraag of de wedersamenstelling toereikend is, laat aan de verwerende partij “een bepaalde beoordelingsvrijheid”. Er is immers niet uitdrukkelijk bepaald wat onder “toereikend” moet worden begrepen. Evenmin kan dit gelezen worden als zou aan die principiële voorwaarde moeten worden voldaan op de datum van 31 december 2019. De verzoekende partij voegt er nog aan toe dat - zelfs indien zou blijken “dat de Brusselse regering een ‘dwingende’ regeling voor ogen had, waarbij de minister geen beleidsvrijheid zou toekomen -, de Raad van State daarover anders [zou] kunnen oordelen”. Zij verwijst daarvoor naar Nederlandse rechtspraak waarin de rechter “heeft moeten vaststellen dat de aanvaarding van dergelijke dwingende bepalingen die elke discretionaire bevoegdheid en dus ook de toepassing van de algemenen beginselen van behoorlijk bestuur uitsluiten, tot kennelijk onbillijke situaties [riskeert] te leiden”. Zo is in de zgn. ‘toeslagenaffaire’ geoordeeld, aldus de verzoekende partij, “dat de regels inzake terugvordering van bepaalde toeslagen ondanks de duidelijke intenties van de wetgever dienden te worden toegepast met naleving van het evenredigheidsbeginsel, wat een bepaalde beleidsvrijheid veronderstelt, en toelaat ‘maatwerk’ te leveren.”.

In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij wat zij eerder in haar verzoekschrift heeft uiteengezet. Zij beklemtoont dat in de mate de verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State “in het kader van premie-aanvragen (onder meer in het kader van de COVID-19-crisis)”, kan worden vastgesteld dat de Raad van State zich vooralsnog niet heeft uitgesproken over het besluit van 22 oktober 2020, laat staan wat de wedersamenstelling betreft van het eigen vermogen of kapitaal, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, a) van dat besluit. Zij meent dan ook dat te dezen “[d]e verwijzing naar rechtspraak omtrent andere mechanismen [...] niet pertinent is”. Verder benadrukt ze nog dat de verwerende partij zich niet heeft “vergist” in het vermelden van de beroepsmogelijkheden maar aan haar verplichting om de correcte beroepsinstantie aan te duiden, heeft verzuimd om vervolgens de gecreëerde onduidelijkheid aan te grijpen om de rechtsbescherming van de bestuurde te fnuiken.

In haar laatste memorie volhardt de verzoekende partij. Er kan, zoals in het auditoraatsverslag, niet mee worden volstaan te verwijzen naar een aantal verwerpingsarresten van de Raad van State betreffende de steunverlening aan hotels en aparthotels in het kader van het besluit van 22 oktober 2020. Dat in die arresten is geoordeeld dat het bestuur over een gebonden bevoegdheid beschikt en de ingeroepen exceptie gegrond werd bevonden, leidt er niet toe dat de Raad van State zich in de voorliggende zaak alsnog onbevoegd moet verklaren. Er is immers een *in concreto*-beoordeling vereist zonder dat kan worden volstaan te verwijzen naar eerdere (verwerpings)arresten die niet gelden als algemeen verbindende regel. De Raad van State heeft zich in geen van de aangehaalde arresten reeds concreet uitgesproken over de beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij wat de voorwaarde omtrent het toereikende karakter van de wedersamenstelling van het eigen vermogen of kapitaal betreft. Deze *in concreto*-beoordeling is des te meer van belang nu het perfect denkbaar is dat de bevoegdheid van de verwerende partij gebonden is ten aanzien van bepaalde steunvoorwaarden maar dat deze over een zekere beleidsvrijheid beschikt ten aanzien van andere voorwaarden vervat in artikel 3 van het besluit van 22 oktober

2020. De verzoekende partij stelt dat zij nooit heeft beweerd, en zij doet dat ook nu niet, dat de beoordelingsbevoegdheid op grond van artikel 3 in zijn geheel, en dus, wat elk van de erin vervatte voorwaarden betreft, een bepaalde beleidsvrijheid laat. Zij stelt wel dat de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid beschikt wat de voorwaarden omtrent het “toereikende” karakter van de wedersamenstelling van het eigen vermogen of kapitaal betreft. Over dat rechtspunt heeft de Raad van State nog geen uitspraak gedaan wat zij verder toelicht aan de hand van die eerdere arresten. Het gegeven dat de beoordeling van de voorwaarden vervat in artikel 3, 1°, 2° en 5°, van het besluit van 22 oktober 2020 een gebonden bevoegdheid uitmaakt, leidt niet noodzakelijk tot het besluit dat dit ook moet gelden voor de beoordeling van de te dezen relevante voorwaarde vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, a), van datzelfde besluit. Enkel in ‘s Raads arrest nr. 252.150 van 18 november 2021 is ook de toepassing van artikel 3, eerste lid, 4°, van het besluit van 22 oktober 2020 aan de orde. In de weigeringsbeslissing in die zaak werd evenwel niet onderzocht of een “toereikende” wedersamenstelling van het eigen vermogen of kapitaal was doorgevoerd. De verzoekende partij meent dat de verwerende partij net op dat punt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. In dat opzicht kan de Raad van State zich in de voorliggende zaak bevoegd verklaren om kennis te nemen van de bestreden beslissing zonder daarbij afbreuk te doen aan de bestaande rechtspraak over de gebonden bevoegdheid bij de toepassing van de overige voorwaarden. Doorslaggevend, aldus de verzoekende partij, is dat het bestaan van een “gebonden aspect van de beoordelingsvrijheid” niet uitsluit dat de bevoegdheid van de verwerende partij om te beoordelen over andere onderdelen van een steunaanvraag wel degelijk “een vrije beoordelingsmarge inhoudt” zodat de Raad van State zich te dezen niettemin bevoegd moet verklaren.

5. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij de rechtsmacht van de Raad van State. Zij meent dat de verzoekende partij zich vergist waar die stelt dat de verwerende partij bij het onderzoeken van de voorwaarden omtrent de financiële toestand over een zekere beoordelingsbevoegdheid beschikt, dan wel een “eigen invulling” aan de voorziene voorwaarden heeft gegeven. De

verwerende partij wijst er op dat de verzoekende partij in de uiteenzetting van de middelen zelf herhaaldelijk stelt dat de verwerende partij geen enkele *in concreto* beoordeling van de voorwaarden heeft gemaakt en haar net verwijt de voorwaarden slechts aan een louter cijfermatige analyse te hebben onderworpen. De in artikel 3 van het besluit van 22 oktober 2020 vervatte voorwaarden omtrent de financiële gezondheid van de uitbaters van hotels en aparthotels die een aanvraag indienen, strekken ertoe de verwerende partij op basis van het ingediende dossier toe te laten na te gaan of de hotelexploitant al dan niet in aanmerking komt voor de premie. Het betreft “vaste en objectieve criteria die niet voor interpretatie vatbaar zijn”. De verwerende partij die zich over een aanvraag buigt, dient na te gaan of de aanvrager de nodige documenten en attesten kan voorleggen en of hij voldoet aan de gestelde criteria. Specifiek wat de financiële gezondheid betreft, moet zij nagaan of minstens aan twee van de drie in artikel 3, eerste lid, 4°, bepaalde voorwaarden, is voldaan. Is dat niet het geval, is de verwerende partij ertoe gehouden/verplicht de aanvraag te weigeren. De tot beslissen bevoegde overheid beschikt niet over enige beoordelingsmarge. Deze voorwaarden zijn “zodanig objectief dat zij geen enkele ruimte laten voor interpretatie en/of invulling.”. Onterecht is de verzoekende partij van oordeel dat het begrip “toereikende wedersamenstelling” enige marge voor interpretatie toelaat. Het artikel 3, eerste lid, 4°, a) voorziet dat het eigen vermogen, opgenomen in de boekhoudkundige code 10/15 vermeerderd met de code 101 groter moet zijn dan de helft van het geplaatste kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, tenzij de begunstigde zijn kapitaal toereikend heeft weder samengesteld sinds het einde van het afgelopen boekjaar. De toereikende wedersamenstelling van het eigen vermogen kan niet anders geïnterpreteerd worden dan dat wanneer uit de jaarrekeningen afgesloten op 31/12/2019, blijkt dat het eigen vermogen niet voldoende was, de begunstigde alsnog aan de voorwaarde van artikel 4 kan voldoen door het eigen vermogen weder samen te stellen om hier wel aan te voldoen. Er anders over oordelen, en dus aan de verwerende partij een beoordelingsbevoegdheid toekennen om deze voorwaarde discretionair in te vullen zou tot gevolg hebben dat “verschillende aanvragen op een enigszins verschillende en subjectieve wijze zouden worden behandeld, hetgeen niet de bedoeling is en ook niet kan zijn”. Wat de concrete aanvraag van de verzoekende partij betreft,

staat vast dat de verwerende partij op basis van het ingediende dossier tot de vaststelling is gekomen dat niet aan de door het besluit bepaalde voorwaarden was voldaan en zij op grond van die vaststelling, zonder gebruik te maken van enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid, de aanvraag heeft geweigerd. De verwerende partij besluit dat het werkelijke voorwerp van het voorliggende beroep er ontegensprekelijk toe is gericht een subjectief recht erkend te zien, namelijk het toegekend krijgen van de steunmaatregel, waaromtrent het bestuur geen discretionaire maar een gebonden bevoegdheid heeft. Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State meent de verwerende partij dat zich in het kader van premie-aanvragen (onder meer in het kader van de Covid-19-crisis) onbevoegd verklaarde, gezien de gebonden bevoegdheid van de overheid om het voldoen aan de voorwaarden na te gaan, zonder hierbij over enige beoordelingsmarge te beschikken “en dit ongeacht de ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden”. De verwerende partij merkt nog op dat het feit dat onderaan de bestreden beslissing vermeld staat dat, naast het beroep bij de hoven en rechtbanken, een beroepsmogelijkheid openstaat bij de Raad van State, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat het beroep tot nietigverklaring van de verzoekende partij om de hiervoor vermelde redenen onontvankelijk is en een vergissing in de vermelding van de beroepsmogelijkheden in geen geval de bevoegdheid van de Raad van State tot gevolg hebben. Zij besluit dat de verwerende partij bij het nagaan van de in het besluit van 22 oktober 2020 bepaalde voorwaarden een gebonden bevoegdheid heeft en het werkelijke voorwerp van de vordering betrekking heeft op een subjectief recht zodat de Raad van State onbevoegd om zich over het voorliggende geschil uit te spreken en het beroep moet worden verworpen.

In haar laatste memorie volhardt de verwerende partij. Zij geeft aan dat de verzoekende partij in haar laatste memorie de argumenten herhaalt die zij in haar eerdere procedurestukken heeft uiteengezet. Zoals de verwerende partij in de memorie van antwoord heeft uiteengezet, houdt de verzoekende partij onterecht voor dat verwerende partij een discretionaire bevoegdheid zou hebben om invulling te geven aan de criteria om de kwestieuze steunmaatregel al dan niet

toe te kennen, ook wat betreft het onderzoek van de financiële toestand van de premie-aanvrager. De verwerende partij is ertoe te gehouden te onderzoeken of de voorwaarden al dan niet vervuld zijn, zonder hierbij over enige beoordelingsmarge te beschikken. Zij is verplicht de aanvraag te weigeren wanneer blijkt dat niet voldaan is aan de voorwaarden. In de mate de verzoekende partij in haar laatste memorie herhaalt dat “toereikende” wedersamenstelling van het vermogen vrij door de verwerende partij kan worden geïnterpreteerd en beoordeeld en de Raad van State derhalve wel degelijk bevoegd zou zijn om zich uit te spreken nu het niet over een gebonden bevoegdheid zou gaan, kan haar standpunt niet worden bijgevalen. Niets is immers minder waar. Artikel 3, eerste lid, 4°, a) voorziet duidelijk dat het eigen vermogen, opgenomen in de boekhoudkundige code 10/15 vermeerderd met de code 101 groter moet zijn dan de helft van het geplaatste kapitaal, code 100, plus de uitgiftepremies, tenzij de begunstigde zijn kapitaal toereikend heeft weder samengesteld sinds het einde van het afgelopen boekjaar. De toereikende wedersamenstelling van het eigen vermogen kan dan ook in geen geval anders worden geïnterpreteerd dan dat wanneer uit de jaarrekeningen afgesloten op 31 december 2019 blijkt dat het eigen vermogen niet voldoende was, de begunstigde alsnog aan de voorwaarde van artikel 4 kan voldoen door het eigen vermogen te weder samen te stellen om hier wel aan te voldoen. Bij het onderzoek of de aanvrager financieel gezond is, beschikt de verwerende partij geenszins over enige interpretatiemarge, doch dient zij op basis van voorliggende stukken en cijfermatig na te gaan of al dan niet aan de volwaarden is voldaan. De bevoegdheid van verwerende partij is gebonden.

Beoordeling

Vooraf

6. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde 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 en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

7. De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0308.N).

De Raad van State is op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt (Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N en de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier; zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de concl. van adv.-gen. Th. Werquin).

Hieruit volgt derhalve dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (*het petitum*) maar ook op het aangevoerde middel (*de causa petendi*). De eerste voorwaarde houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, aangezien hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt. De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van de administratie volledig gebonden is (zie de concl. van adv.-gen. Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

De tweede voorwaarde heeft betrekking op de middelen die tot staving van het annulatieverzoek worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel welke die verplichting vestigt (zie de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, 17.0114.N).

Het is daarbij niet voldoende dat een annulatiemiddel de Raad van State in het raam van het wettigheidstoezicht incidenteel of onrechtstreeks verplicht om uitspraak te doen over het bestaan of over de draagwijdte van een subjectief recht om te beslissen tot de afwezigheid van rechtsmacht van de Raad van State (zie Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; evenals de concl. van adv.-gen. C. Vandewal voor Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N en van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

8. Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, is vereist dat de verzoekende partij 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; opdat een verzoekende partij zich op een dergelijk recht zou kunnen beroepen ten aanzien van de bestuurlijke overheid, dient de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden te zijn (Cass. (verenigde kamers) 20 december 2007 (2 arresten), C.06.0574.F en C.06.0596.F). De Raad van State blijft bevoegd wanneer het ontstaan van het subjectief recht afhangt van een voorafgaande beslissing van de administratieve overheid, die wat die beslissing betreft over een discretionaire bevoegdheid beschikt, ook al is haar bevoegdheid op bepaalde vlakken gebonden (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N).

Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke en reglementaire criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, noch het gegeven dat zij ertoe wordt verplicht feiten juridisch te kwalificeren, leiden ertoe dat zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent of dat er

niet langer sprake zou zijn van een op haar rustende juridische verplichting en een daarmee overeenstemmend subjectief recht in hoofde van de rechtszoekende.

9. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats worden nagegaan of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een (volledig) gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren. Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, en anders dan de verwerende partij dat ziet, wel degelijk acht worden geslagen op de door de verzoekende partij “ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden” (*de causa petendi*).

10. De omstandigheid daarentegen dat de verwerende partij bij de kennisgeving van haar beslissing aan de verzoekende partij o.m. heeft vermeld dat een annulatieberoep bij de Raad van State kon worden ingesteld, doet – en anders dus dan de verzoekende partij dat ziet – aan het voorgaande niet af. Die omstandigheid heeft immers geen invloed op het onderzoek naar en de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad van State. De regels die de respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van de Raad van State vaststellen, vloeien voort uit de Grondwet en partijen kunnen daarvan niet afwijken.

11. Het valt dan ook de bevoegde kamer toe om te oordelen of *in casu* aan de beide voorwaarden is voldaan, wat inhoudt dat bij de beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (*het petitum*) maar ook op het/de aangevoerde middel(en) (*de causa petendi*).

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De zaak wordt verwezen naar de XIVE kamer.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op 14 november 2023, door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, samengesteld uit:

Pascale Vandernacht,	voorzitster van de Raad van State,
Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Colette Debroux,	kamervoorzitter,
Imre Kovalovszky,	kamervoorzitter,
Luc Detroux,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Anne-Françoise Bolly,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
Frédéric Gosselin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
Marc Joassart,	staatsraad,
Florence Piret,	staatsraad,
Raphaël Born,	staatsraad,
Denis Delvax,	staatsraad,
Élisabeth Willemart,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier

De voorzitter

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht