RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 261.921 van 8 januari 2025
in de zaak A. 236.104/XIV-39.004

In zake : de BV M.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Daan Degrande
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Geeteruyen en Nina Baeten
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Piepelpoel 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van de op 14 februari 2022 door de administrateur-generaal van het Vlaams agentschap Innoveren & Ondernemen aan de verzoekende partij meegedeelde beslissing om de op 30 september 2021 door de verzoekende partij ingediende aanvraag voor de toekenning van een subsidie op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 26 februari 2021 ‘betreffende het corona globalisatie-mechanisme voor ondernemingen met een grote omzetdaling in 2020 ten gevolge van de coronavirusmaatregelen’ niet goed te keuren.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 259.183 van 19 maart 2024 werd het debat heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een aanvullend 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.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2024.

Kamervoorzitter Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Martel die, ook *loco* advocaat Daan Degrande, verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Nina Baeten, 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. In arrest nr. 259.183 van 19 maart 2024 worden de feiten uiteengezet. Er wordt naar verwezen.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging – samenvoeging

4. De verwerende partij vraagt de samenvoeging van de voorliggende zaak met de zaak gekend onder het nummer A.236.701/XIV-39.037. Dit is evenwel niet noodzakelijk. Het volstaat te dezen, wat ook is gebeurd, dat mede om proceseconomische redenen, de beide zaken samen ter terechtzitting worden behandeld. Overigens wordt over de beide zaken op dezelfde dag uitspraak gedaan.

V. Ontvankelijkheid - Rechtsmacht van de Raad van State

5. In het hiervoor in punt 3 genoemde tussenarrest zijn ook de standpunten van de partijen weergegeven. Er wordt naar verwezen.

6. Hieraan dient nog toegevoegd dat de verzoekende partij in haar laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag in herinnering brengt dat het voorliggende beroep en de aangevoerde middelen strekken tot het zien vernietigen van een akte van een administratieve overheid waarmee deze overheid in strijd met het hogere objectief recht de toekenning van een subsidie geweigerd heeft, waarbij de aangevoerde schending de vraag naar de wettigheid van de bestreden beslissing en niet het bestaan (of de reikwijdte) van een subjectief recht betreft. Ten overvloede merkt zij op dat de volgens haar te restrictieve interpretatie, waarbinnen slechts bij uitzondering kan worden vastgesteld dat een annulatiemiddel niet aan de tweede connexe voorwaarde voldoet terwijl wel aan de eerste connexe voorwaarde is voldaan, niet voortvloeit uit de rechtspraak van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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.

De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0308.N) (ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150219.8).

8. In het tussenarrest nr. 259.183 van 19 maart 2024 is gewezen op de arresten nrs. 257.891, 257.892 en 257.893 van 14 november 2023 waarin de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak heeft bevestigd dat de Raad van State op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht is 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 steunt 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 conclusie van eerste advocaat-generaal R. Mortier (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127); zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de conclusie van advocaat-generaal Th. Werquin (ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8).

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 conclusie van advocaat-generaal Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418 (ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6); conclusie van eerste advocaat-generaal 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 conclusie van eerste advocaat-generaal R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.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 conclusie van advocaat-generaal C. Vandewal voor Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9) en van eerste advocaat-generaal R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van een gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State, is vereist dat een 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 verzoekende 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 (ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.10) en C.06.0596.F

(ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.11)). 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, leidt 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 rechtzoekende.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat in de eerste plaats moet 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 echter moet bij de beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering eveneens acht worden geslagen op de door de verzoekende partij ‘ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden’ (de *causa petendi*).

A. Wat de eerste connexe voorwaarde (het petitum) betreft

10. In het eerdergenoemde tussenarrest nr. 259.183 van 19 maart 2024, punt 16, heeft de Raad van State geoordeeld, wat het voorwerp van de vordering betreft, dat de verwerende partij “bij het nemen van de bestreden beslissing over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt, geen enkele appreciatieruimte heeft en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de door de regelgever vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren”, wat betekent dat de verwerende partij bij het nemen van de

bestreden beslissing over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt en, derhalve, de eerste connexe voorwaarde te dezen is vervuld.

11. In datzelfde arrest is nog geoordeeld dat in de mate de verzoekende partij nog aanvoert dat het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het voorliggende beroep het zien vernietigen door de Raad van State van een akte van een administratieve overheid betreft, waarmee deze overheid ten onrechte en in strijd met het (hogere) objectief recht de toekenning van een subsidie geweigerd heeft en dat de verzoekende partij tot doel heeft om het onrechtmatige karakter van de bestreden beslissing, in het licht van het (hogere) objectief recht, aan te tonen - waarbij de aangevoerde schending de vraag naar de wettigheid van de bestreden beslissing betreft en niet het bestaan (of de reikwijdte) van een subjectief recht in hoofde van de verzoekende partij - verwijst zij in wezen naar de door haar ingeroepen middelen, hetgeen de tweede *connexe* voorwaarde betreft.

Met het oog op de beoordeling van het al dan niet vervuld zijn van de tweede connexe voorwaarde werd bij het genoemde tussenarrest het debat heropend.

Hierna wordt derhalve – alvorens te kunnen besluiten of de exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht kan worden ingewilligd – nog nagegaan of ook de tweede connexe voorwaarde is vervuld.

B. Wat de tweede connexe voorwaarde (de causa petendi) betreft

B.1 Vooraf

12. Zoals hiervoor is gebleken, heeft de tweede voorwaarde betrekking op de ‘ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden’ die tot staving van het vernietigingsberoep worden aangevoerd.

Opdat een (betwisting over een) subjectief recht zou voorliggen, is vereist dat een verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische

verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde, te dezen de verwerende partij oplegt, en bij de nakoming waarvan de verzoekende partij belang heeft.

Uit de hiervoor in punt 8 aangehaalde arresten van de algemene vergadering volgt dat niet elk annulatiemiddel onder de rechtsmacht van de Raad van State valt.

13. Het ontbreken van een belang in hoofde van de verzoekende partij bij de nakoming van de door de toepasselijke regelgeving aan de verwerende partij opgelegde welbepaalde juridische verplichting, brengt mee dat geen betwisting over een subjectief recht kan voorliggen.

Aldus, wanneer in een middel op grond van artikel 159 van de Grondwet de onwettigheid wordt aangevoerd van het reglementair besluit waarop de bestreden beslissing is gesteund, bijvoorbeeld omwille van de onbevoegdheid van de steller ervan, dan kan de Raad van State kennis nemen van het beroep omdat hij zich dan niet uitspreekt over het bestaan of de omvang van een subjectief recht.

14. Wanneer daarentegen het beroep strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht van de verzoekende partij en het ingeroepen annulatiemiddel is gebaseerd op de schending van een regel van materieel recht die deze juridische verplichting in het leven roept en, aldus, het geschil inhoudelijk bepaalt, is de Raad van State zonder rechtsmacht.

Het is daarbij evenwel 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.

B.2. Uiteenzetting van de annulatiemiddelen (de causa petendi)

15. Te dezen voert de verzoekende partij in het verzoekschrift twee middelen aan, die zij in de memorie van wederantwoord herneemt.

16. Het eerste middel betreft de schending van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 26 februari 2021 ‘betreffende het corona globalisatiemechanisme voor ondernemingen met een grote omzetdaling in 2020 ten gevolge van de coronavirusmaatregelen’ (hierna: het besluit van 26 februari 2021), alsook van het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel en van het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. In dat middel zet zij, in synthese, uiteen dat zij aan alle cumulatieve subsidievoorwaarden voldoet, maar dat haar aanvraag toch wordt afgewezen op grond van wat zij een “niet-voorziene bijkomende voorwaarde” noemt, hetgeen om de door haar uiteengezette redenen strijdt met de aangehaalde bepalingen en beginselen.

Het tweede middel betreft de schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ (eerste onderdeel) dan wel van het materieel motiveringsbeginsel (tweede onderdeel).

Beoordeling

17. In de mate de verzoekende partij in het eerste middel de schending aanvoert van artikel 4 van het besluit van 26 februari 2021 omdat de door de verwerende partij aangewende voorwaarde volgens haar geheel niet binnen het door dat besluit vastgelegde kader kan worden ingepast, werpt zij niet de onwettigheid op van de voornoemde bepaling doch wel een verkeerde of onjuiste toepassing ervan. Aldus beoogt zij in wezen de (volgens haar) correcte interpretatie én toepassing van die reglementaire bepaling te verkrijgen waardoor zij wel aanspraak kan maken – wat meteen het door de verzoekende partij beoogde voordeel en haar belang is bij het voorliggende beroep – op de gevraagde subsidie en wil zij de Raad van State ertoe brengen zich uit te spreken over een schending van een regel van materieel recht die de gebonden bevoegdheid van de verwerende

partij en dus het daarmee overeenstemmende subjectief recht van de verzoekende partij vestigt. Aldus is dit middel afgeleid uit de schending van een regel van materieel recht die een verplichting (om aan de verzoekende partij de gevraagde subsidie toe te kennen zoals blijkt uit de beoordeling van de eerste *connexe* voorwaarde) in het leven roept en die het geschil inhoudelijk mede bepaalt. De beoordeling van deze grief ontsnapt aldus aan de rechtsmacht van de Raad van State.

18. Voorts, in de mate de verzoekende partij een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel (eerste middel) en het materieel motiveringsbeginsel (tweede middel, tweede onderdeel) als beginselen van behoorlijk bestuur inroept, dient vastgesteld dat een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur niet kan worden aangenomen indien de overheid bij het nemen van een beslissing niet over een discretionaire bevoegdheid doch slechts over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt, zoals te dezen het geval is.

19. De overige door de verzoekende partij in haar eerste en tweede middel aangevoerde schendingen hebben elk rechtstreeks betrekking op de vraag of het gehanteerde weigeringsmotief wettig kan worden ingepast in artikel 4 van het besluit van 26 februari 2021 (eerste middel wat het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel betreft) dan wel of dit afdoende is om de bestreden beslissing te dragen (tweede middel, eerste middelonderdeel).

Uit wat voorafgaat, volgt dat ook deze grieven zijn afgeleid uit de schending van een regel van materieel recht die een verplichting (om aan de verzoekende partij de gevraagde subsidie toe te kennen) in het leven roept en die het geschil inhoudelijk mede bepaalt. De beoordeling ervan ontsnapt aldus aan de rechtsmacht van de Raad van State.

20. Uit wat voorafgaat volgt dat bij de beoordeling van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de beide middelen er in wezen uitspraak zou worden gedaan over een subjectief recht van de verzoekende partij.

Besluit

21. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het voorliggende beroep betreft bijgevolg een betwisting over een subjectief recht waarvoor de Raad van State op grond van de artikelen 144, eerste lid en 145, van de Grondwet zonder rechtsmacht is.

Op grond van die bepalingen zijn de hoven en rechtbanken bevoegd om kennis te nemen van geschillen over subjectieve rechten. Of de verwerende partij van oordeel mocht zijn dat de verzoekende partij de subsidie niet mocht worden toegekend, de juiste feitelijke vaststellingen heeft gedaan en de toepasselijke reglementaire voorschriften correct heeft geïnterpreteerd en toegepast, staat ter beoordeling van de bevoegde justitiële rechter, evenals de vraag of door die toepassing gebeurlijk een schending voorligt van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel of het verbod van discriminatie.

22. In het licht van het voorgaande dient te worden besloten dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om het vernietigingsberoep te behandelen.

De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op acht januari tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**