

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.432 van 3 oktober 2025
in de zaak A. 243.216/X-18.873**

In zake : de KERKFABRIEK SINT-JOZEF TE RIJKEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jo Everaerts
kantoor houdend te 3800 Sint-Truiden
Schepen Dejonghstraat 76
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Geelen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing dd 12/08/2024 genomen door de Vlaamse Overheid Agentschap binnenlands bestuur, Team Gesubsidieerde Infrastructuur, [...], waarbij de aangevraagde subsidie werd 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 Steenberghe heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 september 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jo Everaerts, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Julie Beausart, die *loco* advocaat Koen Geelen 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. Juridisch kader

3.1. Het decreet van 12 juli 2013 ‘houdende toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst en gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening’ (hierna: het decreet van 12 juli 2013) bevat een subsidieregeling voor gebouwen van de eredienst.

Overeenkomstig artikel 5 kunnen subsidies worden toegekend voor verschillende investeringen, waaronder nieuwbouw, aankoop en verbouwing, renovatie en studies voor herbestemming.

Op grond van artikel 15 van het decreet van 12 juli 2013 kan de Vlaamse regering de nadere procedureregels bepalen voor de aanvraag, de toekenning en de uitbetaling van deze subsidies.

3.2. Het besluit van de Vlaamse regering van 20 december 2013 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor gebouwen van de eredienst en gebouwen voor de openbare uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening’ (hierna: het besluit van 20 december 2013) bevat een verdere uitwerking van de decretale subsidieregeling.

Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de principiële belofte van subsidie, en anderzijds, de vaste belofte van subsidie. De principiële belofte van subsidie gebeurt op basis van een raming van de kostprijs van de investering, terwijl de vaste belofte gebeurt op basis van het gunningsbedrag.

Behoudens in specifieke gevallen mag pas na ontvangst van de principiële belofte worden overgegaan tot de aanvang van de gunningsprocedure. Het is dan op basis van het gunningsdossier dat het subsidiebedrag wordt herberekend en de vaste belofte van subsidie wordt verleend.

Artikel 3, vijfde lid, van het besluit van 20 december 2013, zoals van toepassing op datum van het bestreden besluit, bepaalt dat de initiatiefnemer “de studie of de werkenopdracht pas [mag] sluiten en aanvatten nadat de minister de vaste belofte van subsidie heeft verleend”.

IV. Feiten

4.1. Op 21 oktober 2019 verleent de verwerende partij de principiële belofte van subsidie aan de verzoekende partij voor de verbouwing van de Sint-Jozefkerk te Rijkel. De principiële belofte betreft meer bepaald “de verbouwingswerken, met inbegrip van het realiseren van een polyvalente ruimte in de kerk en het aanbouwen van twee bouwvolumes die noodzakelijk zijn om de nevenbestemming mogelijk te maken (inkomsas, keuken, sanitaire cel en bergruimte)”.

4.2. Een deel van de werken (percelen 1, 2 en 3) werd aangevat zonder de formele goedkeuring van het aanbestedingsdossier door het Agentschap Binnenlands Bestuur af te wachten.

4.3. Op 17 mei 2024 kent de verwerende partij de vaste belofte van subsidie toe voor de werken waarvoor de opdracht nog niet gesloten en aangevat was (percelen 4, 5 en 6).

4.4. Op 12 augustus 2024 neemt de verwerende partij, het besluit om de subsidie voor de percelen 2 en 3 te weigeren:

“Ik heb kennis genomen van uw aanvraag voor een subsidie voor de verbouwing (perceel 2) en de elektrische installatie (perceel 3) in functie van het realiseren van de nevenbestemming in de parochiekerk Sint-Jozef te Rijkel.

[...]

De minister heeft de principiële belofte van subsidie verleend op 21 oktober 2019.

Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 [...] bepaalt dat de initiatiefnemer de opdracht pas mag sluiten en aanvatten nadat de minister de vaste belofte van subsidie heeft verleend. Die voorwaarde staat ook nadrukkelijk vermeld in de principiële belofte van subsidie en de bijhorende bijlage.

Ik stel vast dat beide opdrachten gesloten en gestart zijn zonder dat er een vaste belofte van subsidie werd verleend. Daardoor is niet voldaan aan de subsidievoorwaarden en kan er voor deze werken geen subsidie uitbetaald worden.

Tegen deze beslissing kan een beroep tot nietigverklaring of een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden ingediend bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[...]”

Dit is het bestreden besluit.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij sluit zich aan bij de ambtshalve door het auditoraat opgeworpen exceptie dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft, om

reden dat het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering een geschil omtrent een subjectief recht betreft.

Volgens de verwerende partij is de auditeur terecht van oordeel dat de verwerende partij te dezen slechts over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt, en dat het haar enkel toekomt om vast te stellen of aan de voorwaarden is voldaan om tot toekenning of uitbetaling van de gevraagde subsidie over te gaan.

6. De verzoekende partij voert op dit punt geen verweer. In een pleitnota en ter zitting wijst zij er wel nog op dat de betrokken subsidievoorwaarde inmiddels werd gewijzigd, zodat de beslissing “zonder wettelijke grond en dus nietig” is.

Beoordeling

7. 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.

De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. 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.

10. Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, leidt er niet toe 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.

11. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats te 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 dat de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, al dan niet vervuld waren. Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, ook acht te worden geslagen op de door de verzoekende partij ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden.

12. Het decreet van 12 juli 2013 en het besluit van 20 december 2013 bevatten een reeks gedetailleerde en limitatieve voorwaarden die bepalen of en in welke omstandigheden een subsidie wordt verleend. Uit deze voorwaarden blijkt dat er voor de administratieve overheid geen ruimte overblijft om naar eigen goeddunken te beslissen of een aanvraag kan worden toegekend: zodra voldaan is aan de strikt omschreven criteria, moet de overheid een subsidie verlenen. Indien aan de voorwaarden niet is voldaan, moet de subsidie worden geweigerd. Ook de omvang van de subsidie wordt op uitputtende wijze uitgewerkt. Zodoende heeft de regelgever een kader gecreëerd waarin de overheid een loutere vaststellende rol vervult.

Te dezen is vooral relevant dat, op grond van artikel 3, vijfde lid, van het besluit van 20 december 2013, zoals van toepassing op datum van de bestreden beslissing, de initiatiefnemer de werken pas mag gunnen en starten na ontvangst van de vaste belofte van subsidie. In het bestreden besluit wordt vastgesteld dat deze subsidievoorwaarde niet is nageleefd. De verwerende partij beschikt daarbij over een gebonden bevoegdheid.

13. Uit het voorgaande blijkt dat subsidievoorwaarden op uitputtende wijze in de regelgeving zijn vastgelegd zodat, indien deze zijn vervuld, de verzoekende partij rechtstreeks aan de toepasselijke rechtsregel een subjectief recht ontleent op de door haar aangevraagde subsidies.

De ingeroepen middelen zijn niet van aard om aan die beoordeling afbreuk doen.

14. Het besluit is dat het voorliggend beroep betrekking heeft op een geschil betreffende subjectieve rechten. De Raad van State is dienvolgens zonder rechtsmacht om er kennis van te nemen.

VI. De kosten

15. Ten onrechte heeft de verwerende partij bij de kennisgeving van de bestreden beslissing vermeld dat daartegen bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring kan worden ingediend. Het past dan ook om de kosten van het beroep ten laste van de verwerende partij te leggen. Daar hoort evenwel geen rechtsplegingsvergoeding bij, nu de verzoekende partij niet te beschouwen is als een in het gelijk gestelde partij.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie oktober tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement