

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.390 van 26 februari 2010
in de zaak A. 155.419/IX-4651**

In zake: Laurent VERHOEYE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Victor Petitat
kantoor houdend te Brugge
Sportstraat 49

tegen:

de RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 september 2004, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van 15 juli 2004, waarbij de aanvraag van de verzoeker tot verzaking aan de terugvordering nr. 21/1996/00807 wordt afgewezen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 juni 2009.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Victor Petitat, die verschijnt voor de verzoeker, is gehoord.

Adjunct-auditeur Alexander Van Steenberge, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoeker dient op 1 februari 1993 een aanvraag in tot het verkrijgen van een werkloosheidsvergoeding.

3.2. Vanaf de voormelde datum wordt hem door het werkloosheidsbureau te Brussel een werkloosheidsvergoeding uitgekeerd.

3.3. Op 2 april 1996 beslist het werkloosheidsbureau om de verzoeker met uitwerking vanaf 1 februari 1993 uit te sluiten van het recht op werkloosheidsuitkeringen en de onrechtmatig verkregen uitkeringen terug te vorderen. Aan de verzoeker wordt tevens de sanctie opgelegd van tien weken uitsluiting met ingang van 5 februari 1996.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“U werd op 01.02.93 toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen. Op het moment van inschrijving hebt u verklaard geen zelfstandige activiteit of bijberoep uit te oefenen.

Uit een onderzoek door de inspecteurs van de RVA is gebleken dat u sedert 1989 actief was als zelfstandig verzekeringsagent bij Hamburg Mannheimer Consulting.

Uw uitbetalingsinstelling heeft u vergoed sedert 01.02.93.

Op grond van de van kracht zijnde wetgeving is de werkloze die een activiteit uitoefent, gehouden de overeenkomstige vakjes van zijn controlekaart voorafgaandelijk te schrappen.

Wordt van het genot van de uitkeringen uitgesloten gedurende ten minste 4 en ten hoogste 26 weken, de werkloze die onverschuldigde uitkeringen heeft ontvangen doordat hij zich niet heeft gehouden aan de bepalingen van artikel 71, eerste lid, 3/ (...) [onleesbaar].

Dat u bijgevolg niet vergoedbaar was sedert 01.02.93.

Derhalve hebt u uw controlekaart onrechtmatig gebruikt.
De onrechtmatig ontvangen uitkeringen zullen teruggevorderd worden.
U werd op 10.04.95 uitgenodigd om gehoord te worden in uw verweermiddelen, maar u gaf hieraan geen gevolg.
Op grond van de artikelen 44, 45, 48, 50, 71, 142, 143, 144, 153, 158, 169 en 170 van het KB van 25.11.91 houdende de werkloosheidsreglementering.”

3.4. Met een aangetekende brief van 11 april 1996 deelt het werkloosheidsbureau aan de verzoeker mee dat hij 421.643 frank dient terug te betalen.

3.5. Met een aangetekende brief van 2 februari 2004 wordt de verzoeker door de Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen aangemaand om de openstaande schuld van 10.367,60 euro te betalen.

3.6. Op 16 mei 2004 dient de verzoeker een aanvraag in tot het verkrijgen van een kwijtschelding van de som die hij moet terugbetalen, omdat hij over “onvoldoende bestaansmiddelen” beschikt.

3.7. Met een brief van 16 juli 2004 deelt de adviseur van de dienst Terugvorderingen van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening aan de verzoeker mee:

“[...] dat het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, dat terzake over een discretionaire bevoegdheid beschikt, tijdens zijn zitting van 15.07.2004 beslist heeft om de verzaking die u aangevraagd heeft, niet toe te kennen. Deze beslissing werd genomen na onderzoek van alle gegevens van uw dossier en heeft als reden:

- dat de terugvordering op de volgende reden steunt:
- u heeft werk verricht tijdens uw werkloosheid.

Bijgevolg wordt de invordering van de schuldvordering van de RVA voortgezet. U dient het nog verschuldigd saldo te storten op de postrekening met nummer 679-0400522-09 van het werkloosheidsbureau te 1040 Brussel, Charleroisesteenweg 60 [...].

Het is u evenwel toegestaan uw schuld terug te betalen met maandelijkse stortingen. Indien u dit wenst te doen, moet u contact opnemen met bovenvermeld werkloosheidsbureau.”

De beslissing van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van 15 juli 2004, waarvan sprake in de voormelde brief, maakt het voorwerp uit van het voorliggende beroep tot nietigverklaring.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat overeenkomstig artikel 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, geschillen over rechten die ontstaan uit de werkloosheidsreglementering, tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank behoren. Zij wijst er voorts op dat luidens artikel 580, 1/, van het Gerechtelijk Wetboek de arbeidsrechtbank bevoegd is om kennis te nemen van de geschillen inzake werkloosheid.

5. De verzoeker repliceert dat de rechtbanken slechts kennis kunnen nemen van geschillen over de schending van subjectieve rechten, terwijl te dezen geen geschil over een subjectief recht voorligt, maar een geschil over de wettigheid van een eenzijdige, uitvoerbare rechtshandeling van een administratieve overheid die door deze overheid werd gesteld in de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid. De verzoeker besluit hieruit dat de Raad van State bevoegd is om van het beroep kennis te nemen.

Beoordeling

6. Luidens artikel 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders behoren “geschillen over rechten, ontstaan uit de werkloosheidsregeling” tot de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank.

Artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de arbeidsrechtbank kennis neemt:

“1/ van geschillen betreffende de verplichtingen van de werkgevers en van de personen die met hen hoofdelijk aansprakelijk zijn gesteld voor de betaling van de bijdragen, opgelegd door de wetgeving inzake sociale zekerheid, gezinsbijslag, werkloosheid, verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, rust- en overlevingspensioen, jaarlijkse vakantie, bestaanszekerheid, sluiting van ondernemingen en door de verordeningen waarbij sociale voordelen aan de werknemers en leerlingen worden toegekend;

2/ van geschillen betreffende de rechten en verplichtingen van werknemers en leerlingen en hun rechtverkrijgenden, welke voortvloeien uit de wetten en verordeningen bedoeld onder 1/;

3/ van geschillen betreffende de rechten en verplichtingen van de personen en hun rechtverkrijgenden die, buiten een arbeidsovereenkomst of een leerovereenkomst, het voordeel genieten van de wetten en verordeningen bedoeld onder 1/;
[...]"

7. De bestreden beslissing werd door het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening genomen op grond van artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (hierna: het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Artikel 171, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 luidt als volgt:

“Het beheerscomité is gemachtigd geheel of gedeeltelijk af te zien van de nog terug te geven bedragen wanneer het totaal jaarlijks bedrag van de bestaansmiddelen ongeacht hun aard of hun oorsprong, waarover de schuldenaar en zijn echtgeno(o)t(e) beschikken, niet meer bedraagt dan 7707,76 euro”.

Deze bepaling verleent aan het beheerscomité, mits voldaan is aan de gestelde voorwaarde met betrekking tot de bestaansmiddelen van de schuldenaar en zijn echtgeno(o)t(e), een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of geheel of gedeeltelijk wordt afgezien van de terugvordering van werkloosheidsuitkeringen.

De bestreden beslissing is genomen in de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid.

Het voorliggende geschil kan dienvolgens niet worden beschouwd als betrekking hebbend op een “verplichting” of een daaraan beantwoordend subjectief recht als bedoeld in artikel 7, § 11, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders of artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek. Het heeft daarentegen wel betrekking op een eenzijdige, uitvoerbare rechtshandeling gesteld door een administratieve overheid en bijgevolg op een akte als bedoeld in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het geschil valt dan ook onder de rechtsmacht van de Raad van State.

De exceptie is niet gegrond.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

8. De verwerende partij werpt op dat een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring moet gericht zijn tegen een uitvoerbare beslissing, dit wil zeggen tegen een beslissing die rechtsgevolgen in het leven roept of belet dat zij tot stand komen. Zij betoogt dat administratieve maatregelen die geen uitvoerbare kracht hebben en geen gevolgen hebben voor de rechtstoestand van de verzoeker, niet in aanmerking komen voor vernietiging. Volgens de verwerende partij betreft de voorliggende zaak het verlenen van een gunst en bestaat er geen recht op kwijtschelding van de schuld. Zij besluit dat de akte waarmee wordt meegedeeld dat het beheerscomité niet verzaakt aan zijn schuldvordering, niet beantwoordt aan artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het betreft immers geen akte waarmee rechten worden toegekend of geweigerd, zodat de rechtstoestand van de verzoeker niet wordt gewijzigd.

9. De verzoeker repliceert dat de bestreden beslissing wel degelijk bepaalde rechtsgevolgen in het leven wil roepen of wil beletten dat zij tot stand komen, aangezien ze met toepassing van artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 weigert af te zien van een vordering tot terugbetaling van werkloosheidsuitkeringen.

Beoordeling

10. Een beroep tot nietigverklaring kan slechts ontvankelijk worden ingediend tegen een eenzijdige, uitvoerbare administratieve rechtshandeling, dit is een handeling die ertoe strekt rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat ze tot stand komen.

De bestreden beslissing weigert in te gaan op de vraag van de verzoeker om te verzaken aan de terugvordering van werkloosheidsuitkeringen. Zij belet aldus dat de rechtstoestand van de verzoeker wordt gewijzigd. Zij betreft dan ook een aanvechtbare administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De exceptie is niet gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

11. De verzoeker voert in het middel de schending aan van artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

In een eerste onderdeel van het middel zet de verzoeker uiteen dat de weigering van het beheerscomité om zijn aanvraag tot kwijtschelding in te willigen, gebaseerd is op het feit dat hij werk zou hebben verricht tijdens zijn werkloosheid. Evenwel betreft het verzoek tot kwijtschelding van de gevorderde terugbetaling een andere procedure dan de veroordeling tot terugbetaling, die gebaseerd was op de vaststelling dat de werkloze tijdens de periode dat hij uitkeringen genoot, heeft gewerkt. De beslissing over het verzoek tot kwijtschelding mag dan ook niet gebaseerd zijn op de oorzaak van de veroordeling tot terugbetaling, maar moet steunen op een eigen redengeving. Artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 stelt niet als voorwaarde voor de kwijtschelding dat de betrokkene niet heeft gewerkt. Volgens de verzoeker werkt de verwerende partij de verwarring tussen de twee voormelde, van elkaar te onderscheiden procedures in de hand. Zij voegt een voorwaarde toe waarin niet door de regelgeving is voorzien, zodat de bestreden beslissing niet naar recht is verantwoord. Enkel de financiële gegevens van de verzoeker mochten een grond vormen om zijn aanvraag tot kwijtschelding van de gevorderde terugbetaling al dan niet af te wijzen.

In een tweede onderdeel van het middel laat de verzoeker gelden dat elke administratieve beslissing afdoende gemotiveerd moet zijn, in die zin dat de motivering de bestreden beslissing moet kunnen verantwoorden door pertinent, volledig en concreet te zijn. De redenen aangehaald in de bestreden beslissing zijn niet pertinent. Deze redenen konden enkel worden aangehaald om de oorspronkelijke terugvordering te motiveren, maar niet om het verzoek tot kwijtschelding af te wijzen. De bestreden beslissing kon op grond van artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 enkel motieven met betrekking tot de bestaansmiddelen van de verzoeker bevatten.

In een derde onderdeel van het middel betoogt de verzoeker dat het volledig afwijzen van zijn verzoek tot kwijtschelding kennelijk onredelijk is, nu hij slechts een jaarlijks inkomen heeft aangegeven van 10.535,81 euro en het beheerscomité gemachtigd is om af te zien van het geheel of van een deel van de terugvordering wanneer het totale jaarlijkse bedrag van de bestaansmiddelen niet meer bedraagt dan 7.707,76 euro. Hij voegt eraan toe dat overeenkomstig artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 voor hem een jaarlijks bedrag van bestaansmiddelen van 5.216,54 euro in aanmerking diende te worden genomen (het inkomen van de verzoeker + de helft van het inkomen van zijn samenwonende partner - de kosten van het wonen - de schuldenlast). Hij besluit dat de bestreden beslissing hem op een disproportionele wijze treft.

12. De verwerende partij antwoordt dat krachtens artikel 171 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de beslissing tot kwijtschelding aan het beheerscomité is overgelaten. Dit betekent volgens haar dat het beheerscomité vrij bepaalt wanneer het gebruik maakt van de mogelijkheid tot kwijtschelding. Het toestaan van de kwijtschelding is geen automatisme telkens wanneer de bestaansmiddelen van de aanvrager onder het grensbedrag liggen. De artikelen 171 tot 173 van het genoemde koninklijk besluit bepalen de gevallen waarin vrijstelling kan worden verleend en kennen aan het beheerscomité geen algemene bevoegdheid toe om af te zien van de terugvordering. Het verlenen van een kwijtschelding is een gunstmaatregel. Gelet op de discretionaire bevoegdheid van het beheerscomité kan op zijn beslissingen slechts een marginaal toezicht worden uitgeoefend. Dit belet niet dat de feitelijke vaststellingen die aan de oorsprong van de beslissing liggen, kunnen worden gecontroleerd en dat kan worden nagegaan of deze vaststellingen pertinent zijn en of de administratie een redelijk gebruik heeft gemaakt van haar appreciatiebevoegdheid. De uitdrukkelijke motiveringsplicht houdt volgens de verwerende partij niet in dat alle juridische en feitelijke argumenten gedetailleerd moeten worden uiteengezet. Een bondige vermelding volstaat. Te dezen vermeldt de bestreden beslissing als reden voor de weigering van de kwijtschelding: “U heeft werk verricht tijdens uw werkloosheid”. De verwerende partij stelt dat een dergelijke omstandigheid, omwille van het zwaarwichtige karakter ervan, altijd een motief vormt op grond waarvan het beheerscomité niet overgaat tot het verlenen van een kwijtschelding, ongeacht het bedrag van de bestaansmiddelen. Zij besluit daaruit dat de bestreden beslissing afdoende is gemotiveerd en dat deze beslissing hoe dan ook niet kennelijk onredelijk en ongegrond is.

13. De verzoeker repliceert in zijn memorie van wederantwoord dat hij de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het beheerscomité niet ontkent, maar dat hij wel betwist dat het beheerscomité zelf zou mogen bepalen op welke grond de kwijtschelding zou mogen worden geweigerd. Hij betoogt dat de artikelen 171 en 173 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de voorwaarden bepalen waaronder kan worden afgezien van een terugvordering van uitgekeerde bedragen. Volgens de verzoeker kan het beheerscomité niet steunen op andere redenen dan deze vermeld in artikel 171.

De verzoeker handhaaft ten slotte het derde onderdeel van zijn enige middel waarop de verwerende partij volgens hem geen antwoord geeft. Hij voegt eraan toe dat de bestreden beslissing hem op een disproportionele wijze treft, aangezien de terugvordering van de zogezegd onterecht uitgekeerde werkloosheidsvergoedingen manifest verjaard is op 11 april 1999, overeenkomstig artikel 7, § 13, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

14. In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker dat alleen zijn financiële gezinssituatie een reden kan zijn om af te zien van een terugvordering en dus ook om een kwijtschelding te weigeren. Volgens hem is het duidelijk de bedoeling van de regelgever geweest om de schuldenaar van onrechtmatig uitgekeerde werkloosheidsvergoedingen niet nog meer te penaliseren wanneer hij zich in een moeilijke financiële situatie bevindt. Het zijn dan ook uitsluitend financiële motieven die het beheerscomité in aanmerking moet nemen wanneer het over een aanvraag tot kwijtschelding beslist. Bovendien heeft de regelgever een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de redenen die aanleiding kunnen geven tot een terugvordering van onrechtmatig uitgekeerde werkloosheidsvergoedingen en de redenen die aanleiding kunnen geven tot de kwijtschelding van teruggevorderde bedragen. Het feit dat hij heeft gewerkt, zo stelt de verzoeker, is een pertinent motief om te beslissen tot de terugvordering van uitgekeerde werkloosheidsvergoedingen, maar niet om de kwijtschelding ervan te weigeren.

Beoordeling

15. Zoals hiervóór reeds werd gesteld, verleent artikel 171, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een discretionaire beoordelingsbevoegdheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van de nog terug te geven bedragen wanneer het

totale jaarlijkse bedrag van de bestaansmiddelen, ongeacht hun aard of hun oorsprong, waarover de schuldenaar en zijn echtgeno(o)t(e) beschikken, niet meer bedraagt dan een bepaald bedrag.

Uit artikel 171, eerste lid, kan worden afgeleid dat het beheerscomité slechts een kwijtschelding kan verlenen wanneer de schuldenaar zich in de voorwaarde bevindt die in de desbetreffende bepaling is vastgesteld, namelijk dat het totale jaarlijkse bedrag van zijn bestaansmiddelen, ongeacht hun aard of oorsprong, waarover de schuldenaar en zijn echtgeno(o)t(e) beschikken, niet meer bedraagt dan het in het artikel vermelde bedrag. Het beheerscomité kan niet in andere gevallen een kwijtschelding verlenen, hetgeen wijst op het uitzonderlijke karakter van de kwijtschelding.

Het is bovendien niet zo dat wanneer de aanvrager van de kwijtschelding aan de voormelde voorwaarde voldoet, het beheerscomité de aangevraagde kwijtschelding moet inwilligen. Gelet op het voormelde uitzonderlijke karakter van de kwijtschelding, moet het inwilligen ervan als een gunst worden beschouwd. Het beheerscomité beschikt bij het verlenen van die gunst over een discretionaire beoordelingsvrijheid, die de redelijkheid als grens heeft. De Raad van State vermogt te dezen slechts een marginaal toezicht uit te oefenen, dit wil zeggen dat hij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid slechts onwettig kan bevinden indien ze kennelijk onredelijk is.

De verzoeker kan niet worden bijgevallen waar hij stelt dat de afwijzing van zijn aanvraag alleen kon gebeuren op grond van motieven die betrekking hebben op zijn financiële toestand. De omstandigheid dat enkel een kwijtschelding kan worden verleend in het geval van onvoldoende bestaansmiddelen, impliceert niet dat de kwijtschelding slechts om redenen die met die bestaansmiddelen te maken hebben, kan worden geweigerd. Die redenen kunnen evenzeer te maken hebben met de redenen die aan de grondslag lagen van de terugvordering.

De verwerende partij was te dezen van oordeel dat de reden op grond waarvan de aan de verzoeker uitgekeerde werkloosheidsvergoedingen werden teruggevorderd, dermate zwaarwichtig is dat de verzoeker niet in aanmerking kan komen voor de gunst van de kwijtschelding. Het desbetreffende motief is pertinent en draagkrachtig en moet dan ook als een afdoend motief worden beschouwd in de zin van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Daargelaten of het juist is, wat de verzoeker beweert, dat van zijn aangegeven jaarlijks inkomen van 10.535,81 euro slechts 5.216,54 euro in aanmerking mag worden genomen, terwijl het beheerscomité gemachtigd is om af te zien van het geheel of van een deel van de terugvordering wanneer het totale jaarlijkse bedrag van de bestaansmiddelen niet meer bedraagt dan het (te indexerende) bedrag van 7.707,76 euro, kan daaruit op zich niet worden afgeleid dat de bestreden beslissing niet in verhouding staat tot haar motief en de verzoeker op een disproportionele wijze treft.

Het argument dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord aanvoert om de onevenredigheid van de bestreden beslissing te staven, namelijk dat de terugvordering van de onterecht uitbetaalde werkloosheidsvergoedingen inmiddels is verjaard, is niet dienstig. Indien het zo zou zijn dat de verzoeker het teruggevorderde bedrag omwille van verjaring niet meer dient terug te betalen, dan kan hij immers geen belang meer laten gelden bij het verkrijgen van de kwijtschelding en dus bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 26 februari 2010,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Paul Lemmens,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

Paul Lemmens