

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.848 van 19 januari 2015
in de zaak A. 207.065/XIV-35.914**

In zake : Gerrit TULKENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marc Cottyn
 kantoor houdend te 9300 Aalst
 Leopoldlaan 48
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
Rechtskundige dienst FOD Financiën
North Galaxy - Toren B, 26ste verdieping
kantoor houdend te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33 (bus 15)
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de FOD Financiën Thesaurie, Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van 19 september 2012 houdende weigering van tussenkomst met betrekking tot een groepsverzekering met nummer 5079.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

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 10 december 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michaël Van Den Berge, die *loco* advocaat Marc Cottyn verschijnt voor verzoeker, en attaché Selim Dedeli, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

3.1. De bvba Cedar House onderschreef op 12 juli 2001 bij de nv Apra Leven een groepsverzekeringsovereenkomst 5079 om in een aanvullend pensioen te voorzien voor haar zaakvoerder, met name verzoeker. Verzoeker is de begunstigde in deze groepsverzekeringsovereenkomst.

3.2. Op 4 maart 2011 beslist het directiecomité van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA, thans: de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)) om krachtens de artikelen 26, § 1, 4°, en 43, § 1, 1°, a) en b), van de wet van 9 juli 1975 ‘betreffende de controle der verzekeringsondernemingen’ (hierna: de wet van 9 juli 1975) met onmiddellijke ingang de toelating van de nv Apra Leven voor alle verzekeringstakken in te

trekken en de verzekeringsonderneming te schrappen van de lijst van toegelaten verzekeringsmaatschappijen. Deze beslissing werd genomen omdat de nv Apra Leven belangrijke financiële en organisatorische problemen had en er geen hoop was op een verbetering van de financiële toestand. Met toepassing van artikel 48/12 van de wet van 9 juli 1975 was de nv Apra Leven hierdoor van rechtswege ontbonden en diende zij in vereffening te worden gesteld.

Eveneens op 4 maart 2011 beslist het directiecomité van de CBFA om krachtens artikel 26, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 9 juli 1975 de uitvoering van alle lopende verzekeringsovereenkomsten te schorsen.

Deze beslissingen worden in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 2011 bekendgemaakt.

3.3. Nog in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 2011 wordt bekendgemaakt dat aangezien de nv Apra Leven niet meer in staat is om aan haar financiële verplichtingen ten opzichte van haar klanten te voldoen, de begunstigden van een individueel levensverzekeringscontract tak 21 aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming van het Fonds. Zij worden uitgenodigd om middels een aanvraagformulier uiterlijk op 9 mei 2011 een aanvraag tot tegemoetkoming bij het Fonds in te dienen.

3.4. Op 14 september 2011 richt verzoeker aan het Fonds een “Aanvraagformulier voor tegemoetkoming voor een tak 21-levensverzekering onderworpen aan het Belgisch recht (met uitzondering van de volledige ‘tweede pijler’)”.

Bij brief van 27 september 2011 wordt verzoeker ontvangst gemeld van zijn aanvraag.

3.5. In een nota van 15 september 2011 formuleert de adjunct-administrateur-generaal van de belastingen een negatief advies omtrent de

tussenkost van het Fonds in groepsverzekeringsovereenkomsten en verzekeringen individuele pensioentoezegging voor zelfstandige bedrijfsleiders onderschreven bij de nv Apra Leven.

3.6. Bij een ter post aangetekend schrijven van 21 september 2012 wordt meegedeeld dat de aanvraag om tegemoetkoming te bekomen afgewezen wordt door het Fonds. Dit is de bestreden beslissing die steunt op de volgende motivering:

“[...]

Wij hebben uw aanvraag tot tegemoetkoming door het Bijzonder Beschermingsfonds (BBF) van 08/09/2011 samen met het College van vereffenaars van de NV Apra-Leven onderzocht.

Uw dossier komt echter niet in aanmerking voor een tussenkost door het BBF.

Het door u opgegeven contract met nr 5079 betreft een groepsverzekering.

Artikel 5, 3° van het KB van 14 november 2008 tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 (B.S. 17 november 2008) bepaalt dat enkel de levensverzekeringen met gewaarborgd rendement, onderworpen aan het Belgisch recht en behorend tot tak 21, zoals bepaald in bijlage 1 van het KB van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen beschermd zijn, met uitzondering van de contracten bedoeld:

- a) in de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid.
- b) In de bepalingen van de Programmawet van 24 december 2002 betreffende de aanvullende pensioenen van zelfstandigen.

Concreet wordt er bovendien in het verslag aan de Koning verduidelijkt dat alle contracten van tak 21 met uitzondering van deze van de tweede pijler worden bedoeld.

Een groepsverzekering is een collectieve verzekering die een bedrijf of organisatie afsluit voor zijn personeel en is bedoeld als aanvulling op het loon om extra sociale voordelen te garanderen aan dit personeel. Een groepsverzekering dient om een aanvullend pensioen op te bouwen naast het wettelijk pensioen en behoort tot de tweede pijler.

Deze contracten zijn dan ook uitgesloten van de bescherming van het Bijzonder Beschermingsfonds, zodat u niet in aanmerking komt voor een tegemoetkoming.

[...]”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is. Zij argumenteert dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 november 2008 ‘tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito’s, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 14 november 2008) - waarop de bestreden beslissing is gesteund - een recht op tegemoetkoming inhoudt indien aan de voorwaarden daartoe is voldaan. Volgens haar heeft de overheid hierbij geen ruimte voor appreciatie. Zelfs indien een probleem over het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarden ontstaat, doet dit, aldus de verwerende partij, geen afbreuk aan de gebonden bevoegdheid van de overheid. Zij stelt dat in dat geval het recht op vergoeding uit het besluit zelf blijft voortvloeien en dat de betwisting over de toekenning van een tegemoetkoming dan een geschil over de erkenning van een subjectief recht is, waarvoor enkel de hoven en rechtbanken bevoegd zijn om er kennis van te nemen. De verwerende partij meent dat de bestreden beslissing een louter declaratieve beslissing is, waarbij het bestuur heeft vastgesteld welke rechten verzoeker kan laten gelden en stelt dat de Raad van State geen kennis kan nemen van een geschil over de wettigheid van deze beslissing.

5. Verzoeker is daarentegen van oordeel dat de Raad van State wel bevoegd is, overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Hij stelt dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat het beroep een subjectief recht als voorwerp heeft.

Voorts wijst hij erop dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State vermeldt en hij stelt dat hieruit onomstootbaar blijkt dat de bestreden beslissing niet als een louter declaratieve beslissing beschouwd kan worden.

Hij voegt daaraan toe dat het tot de algemene bevoegdheid van de Raad van State behoort om onwettige administratieve rechtshandelingen nietig te verklaren.

6. In de laatste memorie onderstreept verzoeker nogmaals dat de Raad van State bevoegd is om van het beroep kennis te nemen, omdat zijn verzoek strekt tot “de vernietiging van de bestreden beslissing, die uitgaat van een administratieve overheid en er geen andere vordering bestaat die voor de hoven en rechtbanken kan worden gebracht en eenzelfde resultaat zou opleveren”.

Beoordeling

7. 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 - te dezen niet bestaande - toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook onbevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep strekt tot de erkenning van een subjectief recht.

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 administratieve overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van een recht vastgesteld te hebben.

De Raad van State heeft enkel rechtsmacht wanneer de bestreden beslissing een constitutionele beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Hij is zonder rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

8. Voormelde verdeling van de rechtsmacht tussen de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en de Raad van State vloeit voort uit de Grondwet. Partijen kunnen er bijgevolg niet van afwijken en een andersluidende bepaling in de bestreden beslissing vermag er geen afbreuk aan te doen.

De vermelding in de bestreden beslissing van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State en het annulatieberoep dat verzoeker vervolgens heeft ingesteld, vermogen niet tot het besluit te leiden dat de Raad van State alsnog bevoegd zou zijn, wanneer hij vaststelt dat het beroep strekt tot de erkenning van een subjectief recht.

9. Het koninklijk besluit van 14 november 2008 en het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit van 16 maart 2009 ‘betreffende de bescherming van deposito’s en levensverzekeringen’, bepalen omstandig en precies de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn en de procedure die gevolgd moet worden opdat een betrokkene aanspraak zou kunnen maken op een tegemoetkoming door het Fonds.

Wat de verzekeringscontracten betreft - zoals de groepsverzekering waar de aanvraag van verzoeker betrekking op heeft - bepaalt artikel 5, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 14 november 2008 welke overeenkomsten onder de beschermingsregeling vallen en welke niet.

Indien een verzekeringscontract onder de beschermingsregeling valt en de juiste aanvraagprocedure werd gevolgd, heeft de betrokkene een recht op tegemoetkoming. De verzekeringscontracten die onder de wet van 28 april 2003 'betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid' of onder de bepalingen van de programmawet van 24 december 2002 'betreffende de aanvullende pensioenen van zelfstandigen' vallen, genieten geen bescherming.

Het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen (hierna: het Fonds) beschikt hierbij niet over een appreciatiemarge. Het Fonds beschikt niet over andere keuzemogelijkheden, buiten de toepassing van voornoemd artikel 5, eerste lid, 3°, om in functie van het algemeen belang een opportunistische keuze te maken, wat een discretionaire bevoegdheid zou impliceren, want er is slechts één correcte keuzemogelijkheid. De bevoegdheid van het Fonds is bijgevolg volledig gebonden.

Een tegemoetkoming door het Fonds is aldus een subjectief recht dat door de regelgeving rechtstreeks aan de rechtzoekende toekomt indien deze aan de voorwaarden voldoet. De Raad van State is zonder rechtsmacht om kennis te nemen van geschillen die strekken tot de erkenning van een dergelijk subjectief recht.

10. Het komt daarentegen aan de justitiële rechter toe om te oordelen of de voorwaarden voor een tegemoetkoming al dan niet vervuld zijn.

11. De exceptie van de verwerende partij is gegrond en het beroep tot nietigverklaring is niet ontvankelijk.

V. Kosten

12. In de kennisgeving van de bestreden beslissing maakt de verwerende partij melding van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Hoewel een dergelijke vermelding niet bepalend kan zijn voor de rechtsmacht van een rechtscollege, dient niettemin te worden vastgesteld dat de verwerende partij verzoeker op een dwaalspoor heeft gebracht door de verwijzing naar de Raad van State. In die omstandigheden is er grond om de verwerende partij te verwijzen in de kosten van het geding.

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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien januari tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques