

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 72.307 van 9 maart 1998
in de zaak A. 38.401/IX-286.**

In zake : de c.v. ANTWERPS BEROEPSKREDIET,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P. LAMBERT,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Defrélaan 19

tegen :

de Nationale Kas voor Beroepskrediet,
die woonplaats kiest bij
Advocaten J. PUTZEYS en X. LEURQUIN,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Sint-Bernardusstraat 98.

D E R A A D V A N S T A T E , I X e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat de
c.v. ANTWERPS BEROEPSKREDIET op 14 maart 1988 heeft
ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van de Nationale Kas voor Beroepskrediet "waarvan de datum niet gekend is en strekkende tot het opleggen van boetes aan verzoekster";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste
Auditeur P. DE WOLF;

Gelet op de beschikking van 7 november 1995
die de neerlegging ter griffie van het verslag en van
het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan
partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende
partij;

Gelet op de beschikking van 23 januari 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 februari 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. SMETS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat N. WEINSTOCK die, loco Advocaat P. LAMBERT, verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat L. VAN HOVE die, loco Advocaten J. PUTZEYS en X. LEURQUIN, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van Eerste Auditeur-afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Over de gegevens van de zaak.

Overwegende dat de gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De coöperatieve vennootschap Antwerps Beroepskrediet heeft als maatschappelijk doel alle verrichtingen van beroepskrediet (art. 3, § 1, van haar statuten). Ze werd door de Nationale Kas voor Beroepskrediet erkend als kredietvereniging die het beroepskrediet als doel heeft.

1.2. In een omzendbrief nr. 4 van 1 februari 1971 deelt de Nationale Kas voor Beroepskrediet aan de kredietverenigingen mee dat de inspectiedienst heeft vastgesteld dat bepaalde kredietverenigingen in strijd met de reglementaire en statutaire bepalingen ten onrechte voorschotten hebben toegestaan en dat de Nationale Kas voor Beroepskrediet "zich het recht

voorbehoudt" maatregelen te treffen tegen die kredietverenigingen.

In een nota voor de vergadering van de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet van 2 september 1975 wordt gemeld dat de kredietverenigingen "meer en meer" de wettelijke en reglementaire bepalingen overtreden door het toestaan van :

- kredieten van ambtswege die niet beantwoorden aan de reglementaire voorwaarden;
- kredieten waarvan de mobilisering niet wordt gevraagd bij de Nationale Kas voor Beroepskrediet;
- door vrijwillig overschrijdingen in rekening te laten.

Er wordt voorgesteld strenge maatregelen te nemen waaronder de heffing van een "penaliteit" van 2 % jaarlijks voor de niet toegelaten voorschotten vanaf 30 juni 1975.

Tijdens zijn vergadering van 2 september 1975 stemt de raad van bestuur principieel in met de voorgestelde maatregelen en wordt besloten een definitieve beslissing te nemen na het advies van de kredietverenigingen te hebben ingewonnen.

Na advies van de Federale Raad van de Kredietverenigingen beslist de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet op 2 december 1975 de maatregelen goedgekeurd tijdens de vergadering van 2 september 1975 toe te passen "met dien verstande dat de penaliteit uniform wordt vastgesteld op 0,75 % jaarlijks en dat voor de verrichtingen op korte termijn het gebruikelijk driemaandelijks commissieloon van 0,25 % door de NKBK zou worden opgenomen".

In een omzendbrief nr. 28 van 22 december 1975 wordt door de Nationale Kas voor Beroepskrediet onder meer het volgende gemeld aan de erkende kredietverenigingen :

"Gelet op de misbruiken welke sinds enige tijd werden vastgesteld, werd door de Raad beslist de volgende maatregelen toe te passen op de werkelijk niet toegelaten voorschotten :

- a. voor de bestaande niet toegelaten voorschotten per 30.6.1975 (met uitzondering van de voorschotten aan het personeel) :
 - vermindering van de eigen middelen zoals die thans bestaat;
 - het totaal bedrag van de voorschotten op basis van het cijfer per 30.6.1975 dient ieder jaar met 1/20ste te verminderen.
De eerste vermindering dient te geschieden op 30. juni 1976;
- b. voor de niet toegelaten voorschotten vastgesteld sinds 30.6.1975, zijnde de nieuwe voorschotten alsook deze voortspruitende uit het niet naleven van de vermindering van het vastgesteld jaarlijks twintigste :
 - aanrekenen van een penaliteit van 0,75 % jaarlijks op het nominaal bedrag van de nieuwe voorschotten alsook deze voortspruitende uit het niet naleven van de vermindering van het twintigste;
 - zelfs voor de kredietverenigingen waarvan 10 % van de eigen middelen geen 2.000.000 F overschrijdt, vermindering van het plafond van de verrichtingen welke zij mogen afhandelen voor hun eigen rekening zonder echter een minimum van 1.000.000 F te overschrijden;
 - afschaffing van de ambtshalve mobilisering gedurende een periode vast te stellen door de Raad van Beheer van de N.K.B.K."

1.3. Naar aanleiding van de substantiële daling van de rentevoeten in 1986 deelt de Nationale Kas voor Beroepskrediet in een omzendbrief nr. 15 van 9 april 1986 aan de kredietverenigingen mee onder welke voorwaarden een vermindering van de rentevoet kan worden toegestaan om de vervroegde terugbetaling te vermijden van kredieten die voordien tegen een hoge rentevoet werden verleend.

In een brief van 17 december 1986 schrijft de directeur-generaal van de Nationale Kas voor Beroepskrediet aan de voorzitter van het Federaal Verbond van de Kredietverenigingen dat de inspectiedienst volgende vaststellingen heeft gedaan bij vervroegde terugbetaling van leningen en verminderingen van rentevoet :

"1. presque toutes les Associations de crédit ont dans des proportions diverses accordé des

- reprises d'encours au taux actuel avec des buts fictifs et en fait directement liées à un remboursement anticipatif du crédit existant;
2. quelques-unes ont pratiqué la démobilisation de crédits pour en assurer le financement par fonds propres;
 3. d'autres enfin ont démobilisé certains crédits en les faisant rembourser par des organismes tiers en faveur desquels elles se portent caution".

Hij deelt tevens mee dat hij van plan is aan de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet voor te stellen onmiddellijk "penaliteiten" toe te passen.

In de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet van 23 december 1986 wordt het volgende vermeld :

"De Raad neemt kennis van de brief die aan de Voorzitter van het Federaal Verbond van de Kredietverenigingen betreffende de hierboven vermelde controle werd geadresseerd.

De Raad constateert enerzijds dat sommige verenigingen een daad ten opzichte van sommige klanten hebben gesteld, wachtende dat hun kredieten de voorwaarden van de omzendbrief nr. 15 dd. 9.4.86 worden vervuld en/of de Nationale Kas in staat zou zijn deze maatregelen uit te breiden.

Hij merkt anderzijds op dat, door de middelen in de bovengenoemde brief vermeld sommige instellingen onbetwistbaar hetzelfde doel, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten nadele van de Nationale Kas, hebben bereikt.

In zulke gevallen gaat hij akkoord met het toepassen van de voorgestelde maatregelen, namelijk : de onmiddellijke toepassing van volgende penaliteiten :

- 0,375 % 's jaars voor de hernemingen van omloop die verband houden met een vervroegde fictieve of reële terugbetaling (in dit laatste geval heeft de herneming van omloop geen volledig gerechtvaardigd doel) en die bij de N.K.B.K. werden gemobiliseerd;
- 0,75 % 's jaars op de kredieten toegestaan of gehandhaafd na voorafgaande demobilisering (handhaving van het krediet tegen de nieuwe voorwaarden, herneming van omloop of nieuw krediet) en op de borgstellingskredieten tegenover een derde instelling die het krediet bij de kredietvereniging vervroegd terugbetaalt ten einde onrechtstreeks de rentevoet te verlagen.

Bovendien zullen voor de kredieten van de tweede categorie, de eigen middelen, waarop het plafond wordt berekend van de verrichtingen welke de kredietverenigingen voor eigen rekening mogen nemen, in dezelfde verhouding worden verminderd".

1.4. In een brief van 23 april 1987 aan de Nationale Kas voor Beroepskrediet verzet het Antwerps Beroepskrediet zich tegen de controle van de vervroegd terugbetaalde kredieten die volgens de afgevaardigde van de Nationale Kas voor Beroepskrediet gelast werd om de "penaliteiten" vast te leggen.

In een brief van 25 januari 1988 schrijft de Nationale Kas voor Beroepskrediet het volgende aan de verzoekende partij :

"Betreft : penaliteiten gedemobiliseerde kredieten (onze brief van 17 december 1986 gericht aan het Federaal Verbond der kredietverenigingen)
rubrieken 120634 A en 120634 B (zie uittreksels hierbij)

Ten einde het ons mogelijk te maken de penaliteiten aan te rekenen hebben wij in onze boekhouding twee nieuwe rekeningen geopend namelijk :

- a) 120634 A waarin de hernemingen van omloop en/of nieuwe kredieten opgenomen werden die aangewend werden om bestaande kredieten tegen hoge rentevoeten terug te betalen.
 - penaliteit 0,375 % op het overblijvend saldo
 - aanrekening : trimestrieel
 - bij de registratie van de delgingsprogramma's werd rekening gehouden met het bedrag van de demobilisatie zo dit lager was dan het bedrag van de herneming van omloop of het nieuwe krediet. In de andere gevallen werd rekening gehouden met het bedrag van de herneming van omloop en of nieuwe krediet. De aflossingen werden telkens gespreid over de duur van de 'nieuwe' kredieten.
- b) 120634 B waarin de gedemobiliseerde kredieten werden opgenomen die door Uw Instelling in eigen portefeuille werden genomen.
 - penaliteit 0,75 % op het overblijvend saldo
 - aanrekening : trimestrieel
 - de geregistreeerde delgingsprogramma's zijn deze zoals ze werden teruggevonden door onze Inspektiedienst in uw eigen Wisseltas.

U zal bemerken dat verschillende bedragen worden ingeboekt en terug uitgeboekt met een verschil in valutadatum het betreffende hier

ofwel - de reeds vervallen delgingen
(credit - globaal)
(debet - per vervaldag)

ofwel - de overbrugging van de periode tussen de waardedatum van de demobilisatie en de valutadatum van de mobilisering van de HO en/of NK.

Er wordt van uitgegaan dat de promessen in die periode in eigen portefeuille werden gehouden (penaliteit 0,75 %).

Aangezien de penaliteiten aangerekend worden voor de nog te lopen duur van de diverse kredieten verzoeken wij U ons, zo er cliënten mochten zijn die hun kredieten vervroegd terugbeta(a)l(d)en, dit mede te delen door middel van het gebruikelijk formulier 'Terugzending van Promessen' waarop U vermelding zal willen aanbrengen 'Penaliteiten - rubriek 120634 A of B'.

Tenslotte delen wij U mede dat het bestand samengesteld is op basis van de onderzoeken verricht door onze Inspektiedienst voor de periode van begin 1986 tot april 1987".

Met valutadatum 31 december 1987 wordt de rekening van de verzoekende partij bij de Nationale Kas voor Beroepskrediet eenzijdig gedebiteerd voor een bedrag van 370.990 fr.

Op een bijlage bij het rekeninguittreksel van 3 februari 1988 wordt vermeld : "Omschrijving. Penaliteiten : 0,75 % jaars op de kredieten toegestaan of gehandhaafd op de borgstellingskredieten tegenover een derde instelling die het krediet bij de kredietvereniging vervroegd terugbetaalt ten einde onrechtstreeks de rentevoet te verlagen".

1.5. Bij deurwaardersexploit van 26 februari 1988 wordt de Nationale Kas voor Beroepskrediet op verzoek van de Brabantse Kas voor Beroepskrediet en het Antwerps Beroepskrediet gedagvaard om op 3 maart 1988 te verschijnen voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, zetelend in kort geding, teneinde een einde te horen stellen aan de feitelijkheid die bestaat in het zonder rechtsgrond en met terugwerkende kracht opleggen van "penaliteiten".

In een beschikking van 20 mei 1988 verwerpt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de vordering wegens het ontbreken van het vereiste spoedeisend karakter.

1.6. Bij aangetekende brief van 14 maart 1988 (postdatum) vordert het Antwerps Beroepskrediet de nietigverklaring van de beslissing van de Nationale Kas voor Beroepskrediet waarbij haar een administratieve geldboete wordt opgelegd van 370.990 fr. wegens borgstellingskredieten voor de vervroegde terugbetaling van kredieten in de periode van begin 1986 tot april 1987;

2. Over de bevoegdheid van de Raad van State.

2.1. Overwegende dat de verwerende partij met betrekking tot de bevoegdheid van de Raad van State het volgende opmerkt :

"Rekening gehouden zowel met het schijnbare als met het werkelijk voorwerp van het beroep, rijst ook de vraag of de Raad van State bevoegd is om er kennis van te nemen. Verzoekende partij kan de nietigverklaring van de reglementaire handelingen van 1975 en 1986 niet meer vorderen; zij neemt bijgevolg haar toevlucht op de uitvoeringsmaatregelen waarvan is vast komen te staan dat deze als dusdanig en ten aanzien van hun juridische aard geen handelingen waren die vatbaar waren voor vernietiging.

De reglementen, waarvan de uitvoering betwist wordt, lieten aan de verwerende partij geen enkel alternatief over, geen enkele keuze, geen enkele mogelijkheid naar opportuniteit of discretionair te handelen. Door haar reglementen ten opzichte van verzoekende partij toe te passen heeft verwerende partij geen verbintenissen geschapen maar een geldelijke schuld vastgesteld, waarvan de aard dus van burgerlijk recht is en niet van administratief recht.

Indien verzoekende partij het inzicht heeft de geldigheid van deze handelingen te betwisten, die rechtstreeks voortvloeien uit bestaande reglementen, dient zij zich tot de gewone rechtbanken te richten en niet tot de Raad van State";

2.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van antwoord daarop repliceert dat de raad

van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet op 23 december 1986 enkel akkoord ging met het opleggen van straffen "in zulke gevallen" en dat de toepassing van de strafbepalingen derhalve een appreciatie veronderstelt; dat zij beklemtoont dat de berekening van de strafbepalingen en het debiteren van de rekening-courant veronderstelt "dat er voorafgaandelijk een individuele beslissing wordt genomen aangaande de toepassing van haar beslissing van 23 december 1986";

2.3. Overwegende dat in de sub 1.2. en 1.3. weergegeven beslissingen van de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet van 2 december 1975 en 23 december 1986 op nauwkeurig omschreven of identificeerbare wijze de gevallen worden omschreven waarin administratieve geldboeten ("penaliteiten" genoemd) verschuldigd zijn bij onregelmatige kredietverlening; dat die beslissingen aan de bevoegde organen van de Nationale Kas voor Beroepskrediet geen enkele appreciatiebevoegdheid omtrent het al dan niet opleggen van die geldboeten toekennen; dat daarentegen de realisatie van bepaalde voorwaarden ipso facto het verschuldigd zijn van de administratieve geldboeten met zich meebrengen; dat derhalve de geldelijke aanspraak van de Nationale Kas voor Beroepskrediet op rechtstreekse wijze voortvloeit uit voornoemde beslissingen van de raad van bestuur van de Nationale Kas voor Beroepskrediet; dat de beslissingen waarbij deze geldboeten worden opgelegd het bestaan van een geldelijke schuld vaststellen, zodat het vernietigingsberoep ertegen in wezen erop neerkomt dat het bestaan van die geldelijke schuld wordt betwist; dat zulk een betwisting krachtens de in de artikelen 144 en 145 van de Grondwet neergelegde beginselen tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken van de Rechtelijke Macht behoort; dat de Raad van State derhalve niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen maart 1900 achtennegentig, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	G. BAETEMAN,	eerste voorzitter van
		de Raad van State,
	A. BEIRLAEN,	staatsraad,
	J. SMETS,	staatsraad,
	M. MILOJKOWIC,	toegevoegd griffier.

De griffier,

De voorzitter,

M. MILOJKOWIC.

G. BAETEMAN.