

rep.nr

200912348

ARBEIDSHOF TE BRUSSEL

ARREST

7e KAMER

OPENBARE TERECHTZITTING VAN TWAALF NOVEMBER
TWEEDUIZEND EN NEGEN.

not. art. 580, 2°, Ger. W.

werkloosheidsuitkeringen

tegenspraak (art. 747, § 2, Ger. W.)

definitief

In de zaak :

W

Edouard

appellant, die ter openbare terechtzitting wordt
vertegenwoordigd door meester P. Vanderosieren,
advocaat te Overijse;

tegen :

1.RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVoorziening,
openbare instelling, met zetel te 1000 Brussel,
Keizerslaan 7,

eerste geïntimeerde, die ter openbare terechtzitting wordt
vertegenwoordigd door meester P. Quadflieg loco
meester E. De Bock, advocaat te Vilvoorde;

2.HULPKAS VOOR WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN,
openbare instelling, met zetel te 1210 Brussel,
Brabantstraat 62,

Mevrouw J. Christiaens, houdster van een schriftelijke
volmacht, verschijnt niet voor de tweede geïntimeerde.

* * *

*

Na beraad, spreekt het arbeidshof te Brussel volgend arrest uit :

Het arbeidshof neemt kennis van de volgende procedurestukken :

-het voor eensluidend verklaard afschrift van het bestreden vonnis van 19 april 1999 van de achtste kamer van de arbeidsrechtbank te Brussel dat werd uitgesproken op tegenspraak; ter kennis gebracht bij gerechtsbrief van 26 april 2009 overeenkomstig artikel 792, tweede lid, Ger. W.;

-het verzoekschrift tot hoger beroep, neergelegd ter griffie van het arbeidshof op 20 mei 1999,

-de conclusies;

-de voorgelegde stukken.

De partijen werden gehoord in de mondelinge uiteenzetting van hun middelen en conclusies op de openbare terechtzitting van 24 september 2009, waarna de debatten werden gesloten. Het openbaar ministerie heeft op 1 oktober 2009 zijn schriftelijk advies ter griffie neergelegd. De partijen konden tot 15 oktober 2009 een repliek op dat advies ter griffie neerleggen, waarna de zaak in beraad werd genomen en voor uitspraak gesteld op heden.

* *

*

I. DE FEITEN EN DE RECHTSPLEGING.

1.

Op 21 september 1993 werd door inspecteurs van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening vastgesteld dat twee mannen een oprit aan een garage aan het aanleggen waren. Op het ogenblik van de vaststellingen was de heer W appellant bezig met het afslijpen van stenen. De heer W kon op dat ogenblik zijn controlekaart niet voorleggen. Hij verklaarde dat hij zijn schoonbroer aan het helpen was bij het leggen van tegels voor de oprit aan de garage. Hij preciseerde dat hij daarvoor niet betaald werd en dit enkel deed om zijn schoonbroer plezier te doen

De heer W werd verder verhoord op 12 oktober 1993. Hij bevestigde de verklaring die hij afgelegd had op 21 september 1993, maar voegde eraan toe dat hij in feite alleen raad gaf aan zijn schoonbroer over het afslijpen van stenen.

Bij beslissing van 17 november 1993 werd de heer W uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen vanaf 1 september 1993 tot en met 21 september 1993. De terugbetaling van de ten onrechte ontvangen werkloosheidsuitkeringen werd bevolen. De heer W werd verder, bij wijze van sanctie, uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen voor een periode van 4 weken, te rekenen vanaf 22 november 1993.

Bij aangetekende brieven van 9 juni 1994 en 12 juli 1994 vorderde de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen de werkloosheidsuitkeringen terug die aan de heer W betaald werden van 22 november 1993 tot 31 december 1993.

2.

Bij verzoekschrift van 16 december 1993 tekende de heer W beroep aan bij de arbeidsrechtbank te Brussel tegen de beslissing van de Gewestelijke Directeur van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening van 17 november 1993.

Bij verzoekschriften van 7 juli 1994 en 11 augustus 1994 tekende de heer W beroep aan tegen de kennisgevingen van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen.

Voor de eerste rechter stelde de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een tegenvordering in waarbij de veroordeling werd gevraagd van de heer W tot terugbetaling van de ten onrechte ontvangen uitkeringen in de periode van 1 tot 21 september 1993 voor een bedrag van 25.128,00 BF (622,91 €). Eveneens in besluiten vorderde de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen de veroordeling van de heer W tot terugbetaling van de som van 48.860,00 BF (1.211,21 €).

3.

Bij vonnis van 19 april 1999 heeft de arbeidsrechtbank te Brussel de beide vorderingen samengevoegd. Het beroep van de heer W tegen de beslissing van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening werd als ongegrond afgewezen. De tegenvordering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening werd toegewezen. Met betrekking tot de beslissingen van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen tot terugvordering werd de heropening van de debatten bevolen. Het vonnis werd ter kennis gebracht bij gerechtsbrief van 26 april 1999.

4.

Bij verzoekschrift van 20 mei 1999 heeft de heer W hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis. In besluiten stelt de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een nieuwe tegenvordering in en vraagt hij de veroordeling van de heer

W tot terugbetaling van de uitkeringen voor de periode van 1 september tot 30 september 1993.

De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen van zijn kant verklaart afstand te doen van de terugvordering van de uitkeringen, uitbetaald in de periode van 22 november tot 31 december 1993.

II. DE ONTVANKELIJKHEID

Het hoofdberoep is regelmatig naar de vorm. Het is ingesteld binnen de maand na de kennisgeving van het bestreden vonnis bij gerechtsbrief. Het hoger beroep is ontvankelijk.

III. BEOORDELING.

1. Het hoofdberoep van de heer W

1.
De heer W is van oordeel dat de bestreden beslissing nietig is. Hij stelt in de eerste plaats dat de beslissing niet genomen is binnen de termijn van één maand, voorzien door artikel 145 van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (verder genoemd het werkloosheidsbesluit). Daarbij aansluitend stelt hij dat er minstens sprake is van een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur omdat hem, bij zijn verhoor, aangekondigd zou geweest zijn dat indien hij begin november niets hoorde, de zaak als afgehandeld kon beschouwd worden. De heer W stelt verder dat de bestreden beslissing niet genomen werd door een bevoegd ambtenaar. Hij wijst erop dat de ambtenaar, die de bestreden beslissing genomen heeft, niet de graad had van onderbureauchef, zoals als voorwaarde opgenomen was in de delegatiebeslissing van de werkloosheidsdirecteur.

Wat de grond van de zaak betreft stelt de heer W dat zijn activiteit niet kan beschouwd worden als zijnde een activiteit die ingeschakeld is in het economisch ruilverkeer van goederen. Hij verwijst daarbij naar bepaalde rechtspraak. In ondergeschikte orde stelt hij dat de terugvordering in ieder geval zou dienen beperkt te worden tot één dag, omdat alleen voor één dag er een werkhervatting werd vastgesteld.

2.
Overeenkomstig artikel 145 van het werkloosheidsbesluit dient de beslissing over het recht op uitkeringen te worden genomen binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de dag volgend op deze waarop het werkloosheidsbureau in het bezit gesteld is van het volledig dossier. Deze termijn wordt met 10 dagen verlengd indien de werkloze, in toepassing van artikel 144 van het besluit, wordt opgeroepen om

verhoord te worden. Het is niet betwist dat de bestreden beslissing deze termijn niet respecteert.

Artikel 145 van het werkloosheidsbesluit, noch enige andere bepaling, voorzien echter in een sanctie bij het niet respecteren van deze termijn. Het gaat om een zagezegde ordetermijn, die niet voorgeschreven is op straffe van nietigheid. (cfr. naar analogie Raad Van State, arrest nrr. 163774 van 19.10.2006). De termijn voorzien door artikel 145 van het werkloosheidsbesluit is gesteld in het belang van de goede werking van de dienst en niet in het belang van het respect van de rechten van verdediging van de werkloze. Door het overschrijden van deze termijn voor een beperkte periode wordt geen inbreuk gemaakt op een beginsel van behoorlijk bestuur en heeft overigens de heer W geen enkele schade geleden.

Het blijkt niet uit het administratief dossier, en het wordt betwist, dat aan de heer W of zijn raadsman bij gelegenheid van het verhoor zou gezegd zijn dat het dossier zonder gevolg zou blijven wanneer zij begin november nog niets over de zaak zouden gehoord hebben. Een schending van de vertrouwensbeginsel is dus niet bewezen, zonder dat moet ingegaan worden op de vraag of uit een dergelijke verklaring van een ambtenaar een gewettigd vertrouwen zou kunnen ontstaan.

3.

Overeenkomstig artikel 142 van het werkloosheidsbesluit neemt de directeur, in wiens ambtsgebied de werknemer zijn hoofdverblijfplaats heeft, alle beslissingen over het recht op uitkeringen. Overeenkomstig alinea 3 van dezelfde bepaling kan de directeur echter een deel van de hem verleende bevoegdheden overdragen aan personeelsleden van het werkloosheidsbureau.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat de directeur van het werkloosheidsbureau te Vilvoorde een beslissing tot de delegatie genomen heeft in de zin van artikel 142 al.3 van het werkloosheidsbesluit. Volgens artikel 1 van dit besluit kunnen de bevoegdheden van de directeur van het werkloosheidsbureau worden uitgeoefend door de "hierna vermelde personeelsleden". Daarop volgt een lijst van bevoegdheden, met de naam van de personeelsleden die deze bevoegdheden mogen uitoefenen. Artikel 1 van het delegatiebesluit preciseert dan verder dat slechts de personeelsleden vanaf de graad van onderbureauchef bevoegd zijn voor het nemen van beslissingen die krachtens artikel 146 van het werkloosheidsbesluit moeten betekend worden aan de gerechtigde. Voor de dienst betwiste zaken wordt onder meer bevoegdheid gegeven aan de heer Rudy D (die de bestreden beslissing nam), met vermelding dat hij de functie had van opsteller. Overeenkomstig artikel 2 van het delegatiebesluit kreeg de heer D ook de bevoegdheid tot het

afnemen van verhoren van werkgevers en werknemers.

Volgens de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening was de heer D op het ogenblik van het afnemen van het verhoor en het nemen van de beslissing onderbureauchef ad interim, wat inhield dat hij bekleed was met al de prerogatieven verbonden aan het hoger ambt dat hij uitoefende.

Alhoewel in de delegatiebeslissing de heer D enkel vermeld werd met zijn graad van opsteller, blijkt uit het administratief dossier voldoende dat de heer D waarnemend bureauchef ad interim was. Hij heeft in die hoedanigheid en met uitdrukkelijke vermelding van zijn functie het verhoor afgenomen en de bestreden beslissing ondertekend.

Met de heer W kan men zich wel inderdaad de vraag stellen of het loutere feit dat de heer D benoemd was tot waarnemend onderbureauchef ad interim, hem ook de graad verleende van onderbureauchef. Het is niet omdat men tijdelijk de prerogatieven verbonden aan een bepaald ambt kan uitoefenen dat men de graad verwerft, vereist voor de normale uitoefening van het ambt. Het onderzoek van deze vraag is echter niet noodzakelijk voor de oplossing van het geschil.

Artikel 142, al. 3 van het werkloosheidsbesluit geeft een zeer ruime delegatiebevoegdheid aan de gewestelijke werkloosheidsdirecteur en legt hem geen enkele beperking op met betrekking tot de categorieën van personeelsleden aan wie hij zijn bevoegdheid kan delegeren. Er bestond dus ook geen wettelijke noodzaak of grondslag om in de delegatiebeslissing te voorzien dat de personen, die de bevoegdheid kregen om een beslissing te nemen die aan de gerechtigde moest betekend worden, de graad moesten hebben van onderbureauchef. In feite blijkt het te gaan om een niet bindende aanbeveling in het ontwerp van delegatiebevoegdheid dat door de centrale administratie van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening werd opgesteld en dat ten onrechte werd hernomen in de eigenlijke delegatiebeslissingen (cfr. R. Henkens, 'Le directeur du bureau de chômage par désignation ou délégation et la légalité externe de la décision administrative sur le droit des allocations de chômage', Soc. Kron. 1994, 49-105, p. 103). In het licht van deze vaststelling is de vermelding, in de aanhef van het delegatiebesluit, dat de ambtenaren die een beslissing nemen die aan de betrokkene dient betekend te worden, de graad dienen te hebben van onderbureauchef, niet van aard om de delegatie die in het besluit expliciet aan de heer D gegeven werd, ongedaan te maken. Deze delegatie is misschien niet conform met de beleidsregel die de directeur zichzelf voorgenomen had, maar is daarom nog niet onwettig. De door de heer W ingeroepen regel uit het administratief recht dat een overheid zelf de regels moet respecteren die zij uitgevaardigd heeft (

patere legem quem ipse fecisti) geldt niet wanneer de uitgevaardigde 'wet' enkel een gedragsregel inhoudt en geen reglementaire draagwijdte heeft (Raad van State nr. 84769, 19/01/2000, A.P.M. 2000,27)

De bestreden beslissing is aldus naar de vorm regelmatig.

4.

Overeenkomstig artikel 44 van werkloosheidsbesluit dient de werkloze, om uitkeringen te kunnen genieten zonder arbeid en zonder loon te zijn. Overeenkomstig artikel 45 lid 1, 1° van het Koninklijk Besluit wordt voor de toepassing van artikel 44 als arbeid beschouwd de activiteit verricht voor zichzelf, die ingeschakeld kan worden in het economische ruilverkeer van goederen en diensten en die niet beperkt is tot het gewone beheer van het eigen bezit. Overeenkomstig art. 45 lid 1, 2° van het werkloosheidsbesluit wordt als arbeid beschouwd iedere activiteit verricht voor een derde, waarvoor de werknemer enig loon of materieel voordeel ontvangt dat tot zijn levensonderhoud of dat van zijn familie kan bijdragen. Tot bewijs van het tegendeel wordt elke activiteit voor een derde geacht een loon of materieel voordeel op te leveren.

Overeenkomstig artikel 18 § 1 van het Ministerieel Besluit van 26 november 1991 kan een werkloze weliswaar, mits toestemming van de directeur, een gratis activiteit voor een derde uitvoeren indien hij daarvan een voorafgaandelijke aangifte doet bij het werkloosheidsbureau. Bovendien is overeenkomstig art. 18, 5° van het Ministerieel Besluit vereist dat het gaat om een activiteit die uitgevoerd wordt als vrijetijdsbesteding en niet kan ingeschakeld worden in het economisch ruilverkeer van goederen en diensten, en dient de werkloze te bewijzen dat de activiteit geen loon of materieel voordeel heeft opgeleverd.

De heer W. deed geen voorafgaande aangifte van zijn activiteit. Bovendien is het slijpen van stenen en helpen bij de aanleg van een garageoprit wel degelijk een activiteit die kan worden ingeschakeld in het economisch ruilverkeer van goederen en diensten, ook al wordt ze voor familie verricht, en kan voor deze activiteit aldus geen toestemming bekomen worden.

De heer W. heeft dus zonder voorafgaandelijk aangifte een niet toegelaten arbeid verricht. Hij is bovendien tekort gekomen aan de verplichting, hem opgelegd door artikel 171 van het werkloosheidsbesluit, steeds in het bezit te zijn van zijn controlekaart. De rechtspraak waarnaar de heer W. verwijst, en die zou aantonen dat de door hem uitgeoefende activiteit niet ingeschakeld was in het ruilverkeer van goederen en diensten, heeft geen betrekking op de situatie waarin een activiteit verricht wordt voor een derde (art. 45 lid 1, 1°), maar wel op de hypothese dat een activiteit verricht

wordt voor eigen rekening (art. 45 lid 1, 2°), en met name de situatie waarin een werkloze onderhoudswerken aan zijn eigen woning verricht.

De vastgestelde inbreuk staat, wat zijn feitelijke bestanddelen betreft, voldoende vast op basis van de vaststellingen gedaan door de sociaal inspecteur en de verklaringen afgelegd door de heer W. zodanig dat het door de heer W. gevraagde getuigenverhoor geen nieuwe dienstige elementen kan opleveren.

De directeur heeft derhalve terecht vastgesteld dat het er een inbreuk was op de reglementering en een sanctie uitgesproken, waarvan de omvang in verhouding staat vastgestelde inbreuk.

5.

Overeenkomstig artikel 71 van het werkloosheidsbesluit kan een werknemer slechts uitkeringen genieten indien hij in het bezit is van zijn controlekaart vanaf de eerste effectieve werkloosheidsdag van de maand tot de laatste, en deze bij zich bewaart. Daaruit volgt, volgens een constante rechtspraak, dat de werkloze die op een gegeven ogenblik van de maand zijn controlekaart niet kan voorleggen, het recht op werkloosheidsuitkeringen verliest voor de volledige maand (Cass.19.11.2007, Soc.Kron. 2009,114; Cass. 23.12.2002, J.T.T. 2003,196; Cass. 11.03.2002, J.T.T. 2002, 441).

De vordering kan ook niet beperkt worden, zoals de heer W. vraagt, tot de ene dag waarop vastgesteld werd dat hij een niet toegelaten arbeid verrichtte.

6.

Het hoofdberoep dient dan ook volledig afgewezen te worden en het bestreden vonnis dient bevestigd te worden.

2. De tegenvordering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

1.

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening vorderde voor de eerste rechter bij tegeneis, en in overeenstemming met de oorspronkelijke administratieve beslissing, de terugvordering van de werkloosheidsuitkeringen, betaald voor de periode van 1 tot 21 september 1993. De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening breidt thans deze tegenvordering uit en vraagt de terugvordering van de uitkeringen betaald voor de volledige maand september 1993.

2.

Indien een sociaal verzekerde een administratieve beslissing betwist voor de arbeidsrechtbank dan is de rechtbank, en verder het hof, in de regel enkel gevat over de beoordeling van deze administratieve beslissing, van in deze beslissing betwistte rechten en van de in deze

beslissing opgenomen maatregelen en sancties. (Ph. Gosseries, " La saisine du juge dans le contentieux de la sécurité sociale, J.T.T. 1992, p. 524; J. Put, " Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, Die Keure, 1998, p.474). Zo kan de rechter bvb. nooit een zwaardere sanctie opleggen dan deze die door de administratieve overheid werd opgelegd. De omstandigheid dat de reglementering de openbare orde raakt, heeft niet tot gevolg dat de bevoegdheid van de rechter uitgebreid zou worden tot zaken die niet het voorwerp uitmaken van de administratieve beslissing en de betwisting ervan.

Weliswaar kan, op basis van de bestreden administratieve beslissing, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een tegenvordering instellen waarin hij de veroordeling vraagt van de gerechtigde tot terugbetaling van de werkloosheidsuitkeringen die hij volgens de bestreden administratieve beslissing ten onrechte ontvangen heeft, maar zulks houdt niet in dat hij een tegenvordering zou kunnen stellen die betrekking heeft op rechten, die niet het voorwerp uitmaakten van de bestreden beslissing.

Overigens is in ieder geval deze terugvordering, die niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een administratieve beslissing, verjaard in toepassing van art. 7 §13 van de Besluitwet van 28 december 1944.

De nieuwe vordering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening is dan ook ongegrond.

3. De vordering van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen.

Overeenkomstig artikel 1068 van het Gerechtelijk Wetboek dient het hof dit onderdeel van de betwisting, dat door de eerste rechter aangehouden was, te evoceren.

De Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen doet in besluiten afstand van de tegenvordering die zij voor de eerste rechter geformuleerd had tegen de heer W. Deze afstand, die door de heer Wayenbergh aanvaard wordt, kan ingewilligd worden.

OM DEZE REDENEN,

HET ARBEIDSHOF,

Gelet op de Wet van 15 juni 1935 op het taalgebruik in gerechtszaken, in het bijzonder op het artikel 24,

Rechtsprekend op tegenspraak,

Gelet op het schriftelijk eensluidend advies van de heer Jean-Jacques André, advocaat-generaal,

Verklaart het hoofdberoep ontvankelijk, doch ongegrond.

Verklaart de nieuwe vordering van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening ongegrond.

Willigt de afstand van vordering van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen in.

Bevestigt het vonnis van de eerste rechter, onder het enkele voorbehoud dat van de vordering van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen afstand gedaan wordt.

Veroordeelt, overeenkomstig artikel 1017 al.2 van het Gerechtelijk Wetboek, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Hulpkas voor de Werkloosheid ieder tot de helft van de kosten, begroot in hoofde van de heer W op 109,32 € (verminderd bedrag) rechtsplegingsvergoeding in eerste aanleg en 145,78 € rechtsplegingsvergoeding in graad van beroep.

Aldus gewezen door de zevende kamer van het arbeidshof te Brussel en ondertekend door:

F. Kenis,	raadsheer, voorzitter;
I. Van Damme,	raadsheer in sociale zaken, benoemd als werkgever;
K. Gacoms,	raadsheer in sociale zaken, benoemd als werknemer-arbeider;
S. Van der hoeven,	griffier.

F. Kenis

S. Van der hoeven

K. Gacoms

I. Van Damme

en uitgesproken op de openbare terechtzitting van twaalf november tweeduizend en negen van de zevende kamer van het arbeidshof te Brussel door:

F. Kenis	raadsheer, voorzitter
----------	-----------------------

Bijgestaan door
S. Van der hoeven,

griffier.

F. Kenis

S. Van der hoeven