

Rolnummer 4063
Arrest nr. 95/2007 van 27 juni 2007

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, gesteld door de Arbeidsrechtbank te Dendermonde.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 18 oktober 2006 in zake de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding tegen Katlijne De Dier, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 2 november 2006, heeft de Arbeidsrechtbank te Dendermonde de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden doordat voor de werknemers die zijn tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst voor bedienden in de publieke sector de vijfjarige verjaringstermijn voor de terugvordering van wedde en aanhorigheden geldt bepaald door artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 [betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën], terwijl voor de werknemer tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst voor bedienden in de private sector de éénjarige verjaringstermijn van artikel 15 van de arbeidsovereenkomstenwet toepasselijk is ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Katlijne De Dier, wonende te 9150 Temse, Veldstraat 148;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 28 maart 2007 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 9 mei 2007, na de partijen te hebben verzocht zich in een uiterlijk op 30 april 2007 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze binnen dezelfde termijn een afschrift uitwisselen, nader te verklaren omtrent het toepassingsgebied van artikel 71 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, alsook van artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, ten aanzien van de in het geding zijnde instelling, namelijk de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

Bij beschikking van 18 april 2007 heeft het Hof de zaak verdaagd naar de terechtzitting van 10 mei 2007.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- Katlijne De Dier;
- de Vlaamse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 10 mei 2007 :

- zijn verschenen :

. Mr. H. Minnen *loco* Mr. T. Peeters, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor Katlijne De Dier;

. Mr. D. Van Heuven, advocaat bij de balie te Kortrijk, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. L. Depré, tevens *loco* Mr. P. Boucquey en Mr. P. Slegers, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J. Spreutels verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter vraagt de terugbetaling van de wedden die de verwerende partij voor die rechter in het kader van de tussen hen bestaande arbeidsovereenkomsten ten onrechte zou hebben ontvangen.

Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter zou de vordering zijn verjaard, vermits ze meer dan één jaar na het eindigen van de arbeidsovereenkomsten werd ingesteld.

Hierop stelt de verwijzende rechter de hierboven geformuleerde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Volgens de Ministerraad heeft de prejudiciële vraag geen antwoord. Artikel 1 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten stelt immers uitdrukkelijk dat die wet van toepassing is op de contractuele personeelsleden die door de overheid worden tewerkgesteld. De verwijzende rechter zou bijgevolg van een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling uitgaan.

A.1.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter antwoordt hierop dat de prejudiciële vraag ervan uitgaat dat artikel 15 van de wet van 3 juli 1978 niet van toepassing is op contractuele werknemers bij een overheidsdienst. Bijgevolg zou een ongerechtvaardigd verschil in behandeling ontstaan en dient de prejudiciële vraag te worden beantwoord.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het Hof de prejudiciële vraag niet zou kunnen beantwoorden. Het Hof zou immers niet wettig kunnen oordelen of een persoon al dan niet het slachtoffer is van een discriminatie omdat hij zich in een gunstigere rechtspositie zou hebben kunnen bevinden indien hij in de privésector was tewerkgesteld dan diegene waarin hij zich effectief bevindt in de publieke sector. Bovendien

zou, indien artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 ongrondwettig zou worden verklaard, door een combinatie van artikel 7, § 2, van diezelfde wet met artikel 15 van de wet van 3 juli 1978, de situatie van de verwerende partij voor de verwijzende rechter niet wezenlijk verbeteren.

A.2.2. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter komt het aan die rechter toe te oordelen of de prejudiciële vraag relevant is.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert nog aan dat er te dezen geen sprake is van vergelijkbare categorieën. Het statuut van contractuele personeelsleden die onder de wet van 6 februari 1970 vallen, is immers substantieel verschillend van dat van werknemers in de privésector. Bovendien is ook de werkgever verschillend in aard, vermits de overheid het algemeen belang dient na te streven.

A.3.2. Volgens de verwerende partij voor de verwijzende rechter vergelijkt de prejudiciële vraag niet de overheid met een particulier, maar wel een werknemer van de overheid met een werknemer van een private werkgever. Die twee categorieën zouden wel degelijk vergelijkbaar zijn.

A.4.1. Wat de grond van de zaak betreft, voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter aan dat artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970, in de interpretatie van de verwijzende rechter, een niet te verantwoorden verschil in behandeling veroorzaakt tussen, enerzijds, personen die contractueel worden tewerkgesteld door een private werkgever en die de bescherming genieten die artikel 15 van de wet van 3 juli 1978 biedt en, anderzijds, personen die contractueel worden tewerkgesteld door de overheid en die, ofschoon ze onder het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 1978 vallen, de voormelde bepaling niet kunnen genieten.

A.4.2. Allereerst zou het criterium van onderscheid niet redelijk zijn, vermits beide categorieën van personen werken in het kader van een arbeidsovereenkomst, die wordt beheerst door de wet van 3 juli 1978. Het enige verschil dat tussen hen bestaat, is de aard van de werkgever.

A.4.3. Ten tweede zou door het verschil in behandeling op onevenredige wijze afbreuk worden gedaan aan de rechten van contractueel bij de overheid tewerkgesteld personeel, waardoor die categorie van personen langer in rechtsonzekerheid leeft dan het contractueel tewerkgesteld personeel in de private sector.

A.5.1. Volgens de Vlaamse Regering is het verschil in behandeling redelijk verantwoord. Allereerst is de overheid een bijzondere schuldeiser. Ten tweede verschillen de arbeidsvoorwaarden van personeelsleden van de overheid van die van personeelsleden in de privésector. Ten derde genieten de contractuele personeelsleden van de overheid een bijzondere bescherming, vermits de overheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dient na te leven. Ten slotte worden de personeelsleden van de overheid met publieke gelden betaald, waarmee zorgvuldiger moet worden omgesprongen dan met private geldsommen.

A.5.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter antwoordt dat de bijzondere aard van de overheid als schuldeiser er niet toe doet, vermits het te dezen niet zou gaan om het verschil tussen de overheid en een particulier, maar om het verschil tussen, enerzijds, een werknemer die door de overheid wordt tewerkgesteld en, anderzijds, een werknemer in de private sector. Wat de arbeidsvoorwaarden betreft, zijn, volgens diezelfde partij, de dwingende bepalingen van de wet van 3 juli 1978 van toepassing op de contractuele personeelsleden van de overheid.

A.6.1. Volgens de Ministerraad is artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 bestaanbaar met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gelet op de eigenheid van de staatsbegroting.

A.6.2. Nog volgens die partij beoogde de in het geding zijnde bepaling, enerzijds, de toenmalige dertigjarige verjaringstermijn in te korten tot vijf jaar en, anderzijds, de nieuwe verjaringstermijn in te passen in het kader van de bestaande verjaringstermijnen ten voordele of ten laste van de Staat. Daarbij werd rekening gehouden met de eigenheid van de overheid als werkgever, die aan controlemechanismen en financieringsregels is onderworpen die fundamenteel verschillen van de regels voor privaatrechtelijke werkgevers.

A.7.1.1. In antwoord op de door het Hof bij beschikking van 28 maart 2007 gestelde vraag omtrent het toepassingsgebied van artikel 71 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, alsook van artikel 7 van de wet van 6 februari 1970, ten aanzien van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter aan dat de eerste twee paragrafen van het voormelde artikel 71 enkel van toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten, en niet op de instellingen die van hen afhankelijk zijn. Enkel artikel 71, § 3, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 is van toepassing op een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap zoals de VDAB.

A.7.1.2. Wat artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 betreft, erkent die partij dat de wet geen onderscheid maakt tussen de Staat en de instellingen die hiervan afhankelijk zijn. Bijgevolg is die bepaling van toepassing op de instellingen die door de Staat of de Vlaamse overheid worden opgericht en die onder hun controle handelen. Vermits de VDAB optreedt onder het toezicht van de Vlaamse Regering, is het voormelde artikel 7 op hem van toepassing.

A.7.2.1. Volgens de Vlaamse Regering worden door artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 de bepalingen van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, met inbegrip van artikel 106, § 1, van overeenkomstige toepassing verklaard op de gemeenschappen en de gewesten. In zoverre die bepaling van de bijzondere financieringswet niet zou gelden voor de wet van 6 februari 1970, wijst die partij « op het toepassingsgebied van deze wet betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën ».

A.7.2.2. Wat artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 betreft, valt, volgens de Vlaamse Regering, de VDAB buiten het toepassingsgebied van die bepaling.

A.7.3.1. Volgens de Ministerraad is artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 niet van toepassing op de VDAB. Overeenkomstig artikel 71, § 3, van diezelfde wet zijn de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de gemeenschappen en de gewesten, doch enkel voor wat betreft de wijze van uitoefening van de controle door het Rekenhof. De wet van 16 maart 1954 bepaalt niet dat de wet van 6 februari 1970 van toepassing is op de openbare instellingen.

A.7.3.2. Hieruit vloeit voort dat artikel 71 van de bijzondere financieringswet ten onrechte wordt toegepast door de verwijzende rechter. Bijgevolg is ook artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 niet van toepassing op de VDAB.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, dat, zoals het is gewijzigd bij artikel 61, 1°, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, bepaalt :

« Inzake wedden, voorschotten daarop en vergoedingen of uitkeringen, die een toebehoren van de wedden vormen of ermede gelijkstaan, zijn de door de Staat ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen aan hen die ze hebben ontvangen, als de terugbetaling daarvan niet gevraagd werd binnen een termijn van vijf jaar te rekenen van de eerste januari van het jaar van de betaling.

De in het eerste lid vastgestelde termijn wordt tot dertig jaar opgevoerd, wanneer de onverschuldigde sommen zijn verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewuste onvolledige verklaringen ».

B.1.2. Uit het verwijzingsvonnis blijkt dat het geding voor de verwijzende rechter een door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding ingestelde vordering betreft waarbij die partij de veroordeling van een voormalig werknemer vordert tot terugbetaling van volgens haar ten onrechte uitbetaalde wedden.

B.2. Volgens de Vlaamse Regering en de Ministerraad zou de prejudiciële vraag geen antwoord behoeven omdat, enerzijds, de verwijzende rechter een verkeerde interpretatie van de in het geding zijnde bepaling zou hebben aangenomen, en, anderzijds, een eventuele ongrondwettigheidsverklaring door het Hof de situatie van de verwerende partij voor de verwijzende rechter niet wezenlijk zou verbeteren.

B.3.1. Uit het opschrift van de wet van 6 februari 1970, uit de combinatie van de artikelen 7, § 1, en 8 ervan, en uit de parlementaire voorbereiding van die wet (*Parl. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 971/1, pp. 2 en 9; *Parl. St.*, Kamer, 1966-1967, nr. 408/5, p. 2; *Parl. St.*, Senaat, 1967-1968, nr. 126, p. 3) blijkt dat de enige rechtspersonen, andere dan de Staat, waarop artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 in zijn oorspronkelijke versie van toepassing was, de provincies en de Nationale Kas voor Oorlogspensioenen waren.

B.3.2. Artikel 61, 2°, van de wet van 24 december 1976 heeft, in artikel 8 van de wet van 6 februari 1970, de verwijzing naar de Nationale Kas voor Oorlogspensioenen geschrapt. Bijgevolg is de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing op enige federale instelling van openbaar nut.

B.4.1. Zelfs indien dat wel het geval zou zijn geweest, is het optreden van de bijzondere wetgever vereist om een dergelijke bepaling van toepassing te verklaren op instellingen van openbaar nut die van de gemeenschappen en de gewesten afhangen. Voor de Duitstalige Gemeenschap is hiervoor het optreden van de gewone wetgever vereist.

B.4.2. Artikel 71, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt :

« § 1. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit, onverminderd hetgeen in § 2 omtrent artikel 32*bis* van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is gesteld, van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

[...]

§ 3. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten ».

B.4.3. Rekening houdend met zowel de structuur als de bewoordingen van die bepaling, kan daaruit niet worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de toepassings sfeer van artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 heeft uitgebreid tot de instellingen van openbaar nut die van de gemeenschappen of de gewesten afhangen.

B.5. Bijgevolg blijkt de in het geding zijnde bepaling niet van toepassing te zijn op de instellingen van openbaar nut die van de gemeenschappen of de gewesten afhangen, zoals de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

B.6. Het staat in beginsel evenwel aan de rechter die de prejudiciële vraag stelt, na te gaan of het antwoord op die vraag dienend is om het hem voorgelegde geschil te beslechten.

B.7. Bovendien gaat het Hof bij de beantwoording van een prejudiciële vraag in beginsel uit van de ter toetsing voorgelegde norm in de interpretatie van de verwijzende rechter.

B.8. De excepties worden verworpen.

B.9. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre zij een verschil in behandeling zou instellen tussen twee categorieën van werknemers van wie de arbeidsovereenkomst is beëindigd : enerzijds, een werknemer die was tewerkgesteld bij een

overheid op wie de in het geding zijnde bepaling van toepassing zou zijn en, anderzijds, een werknemer die door een werkgever in de private sector was tewerkgesteld. Ofschoon beide categorieën zijn onderworpen aan de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, zou de terugvordering van wedden die een werknemer van de eerste categorie ten onrechte heeft ontvangen overeenkomstig de in het geding zijnde bepaling na vijf jaar verjaren, terwijl, volgens artikel 15 van de voormelde wet van 3 juli 1978, de terugvordering van wedden die ten onrechte zijn ontvangen door een werknemer van de tweede categorie, één jaar na het eindigen van de arbeidsovereenkomst verjaart.

B.10. Artikel 15 van de wet van 3 juli 1978 luidt als volgt :

« De rechtsvorderingen die uit de overeenkomst ontstaan, verjaren één jaar na het eindigen van deze overeenkomst of vijf jaar na het feit waaruit de vordering is ontstaan, zonder dat deze termijn één jaar na het eindigen van deze overeenkomst mag overschrijden.

In geval van toepassing van artikel 39bis verjaart de rechtsvordering die uit de niet-betaling van de opzeggingsvergoeding ontstaat, één jaar na de laatste effectieve maandelijkse betaling door de werkgever ».

B.11. Die bepaling stelt de verjaringstermijn bijgevolg vast op vijf jaar, te rekenen vanaf de feiten die aanleiding geven tot de vordering. De wetgever was evenwel van oordeel dat het niet opportuun was de werknemer en de werkgever bloot te stellen « aan gedingen die een aanvang zouden kunnen nemen vele jaren nadat de uitvoering van de overeenkomst een einde heeft genomen » (*Pasin.*, 1900, p. 95; *Parl. St.*, Kamer, 1953, nr. 543, p. 7; *Parl. St.*, Senaat, 1953-1954, nr. 170, p. 12). Hij heeft daarom een tweede termijn vastgesteld, die één jaar na het eindigen van de overeenkomst afloopt.

B.12. Beide in B.9 vermelde categorieën van werknemers bevinden zich in vergelijkbare situaties. In beide gevallen worden ten onrechte betaalde wedden teruggevorderd van de betrokken werknemers.

B.13. De vijfjarige verjaring die van toepassing is op vorderingen door de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies tegen hun ambtenaren, is de tegenhanger van de verjaring van de tegen diezelfde overheden gerichte vorderingen. De toepassing van dezelfde verjaring op de twee vorderingen wordt voor beide vorderingen echter anders verantwoord. Hoewel de verjaring geldig voor de overheden door redenen van gezond beheer

van de openbare financiën werd verantwoord, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 maart 1952, waarbij het door artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 vervangen artikel 41 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit werd ingevoegd, dat de verjaring geldig voor hun ambtenaren eveneens werd verantwoord door de bekommernis om de schadelijke gevolgen van de terugvordering van de ten onrechte betaalde maar gewoonlijk te goeder trouw door de belanghebbenden ontvangen sommen te beperken (*Parl. St.*, Kamer, 1950-1951, nr. 435, pp. 1 en 2).

B.14. Uit de parlementaire voorbereiding van voormelde wet van 5 maart 1952 blijkt tevens dat de terugvordering van ten onrechte betaalde sommen past in het kader van de herziening van toegekende wedden of vergoedingen door de betrokken overheid of door het Rekenhof naar aanleiding van een bevordering, perequatie, ontslag, inruststelling of overlijden (*Parl. St.*, Kamer, 1950-1951, nr. 435, p. 1). Aldus valt het voor dat een fout pas verschillende jaren nadat ze werd begaan aan het licht komt (*ibid.*, p. 2).

B.15. De wetgever heeft tevens bij het regelen van de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de overheid oog gehad voor het bijzonder karakter van die overheid als schuldeiser of schuldenaar, mede gelet op de hoegrootheid van de bedragen die de overheid jaarlijks uitgeeft, het log karakter van het bestuursapparaat en de hoeveelheid documenten die de overheid dient te verwerken (*Parl. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 971/1, p. 2). Er werd ook rekening gehouden met de complexiteit van de weddeberekeningen, die geregeld achterstand opliepen (*Parl. St.*, Kamer, 1966-1967, nr. 408/5, p. 3).

B.16. Bovendien is de vijfjarige verjaring de verjaring die van toepassing is op de meeste rechtsvorderingen ontstaan uit een arbeidsverhouding. De in de in het geding zijnde bepaling neergelegde termijn sluit hierbij aan.

B.17. Gelet op het voorgaande, is het verschil in behandeling redelijkerwijze verantwoord.

B.18. In de interpretatie van de verwijzende rechter dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 7, § 1, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 27 juni 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts