

ARBITRAGEHOF

N. 2003 — 177

[2002/200019]

Arrest nr. 189/2002 van 19 december 2002

Rolnummer 2373

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel XIII.2 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek, ingesteld door de v.z.w. Hiberniaschool en de v.z.w. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 februari 2002 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2002, hebben de v.z.w. Hiberniaschool, met zetel te 2000 Antwerpen, Volksstraat 40, en de v.z.w. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., met zetel te 2000 Antwerpen, Sudermanstraat 5, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel XIII.2 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 november 2001, eerste uitgave).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 25 februari 2002 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 15 maart 2002 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 maart 2002.

Bij beschikking van 29 april 2002 heeft voorzitter A. Arts, naar aanleiding van het verzoek van de Vlaamse Regering van 26 april 2002, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Vlaamse Regering bij op 29 april 2002 ter post aangetekende brief. De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 16 mei 2002 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 23 mei 2002 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 20 juni 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 juni 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 20 februari 2003.

Bij beschikking van 3 juli 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 september 2002.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft voorzitter A. Arts de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Van de beschikking van ingereedheidbrenging is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 4 juli 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 25 september 2002 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Lenaerts, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen;

. Mr. R. Rombaut, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. Tussen de v.z.w. Hiberniaschool, de eerste verzoekende partij, en de Vlaamse Gemeenschap bestaat een geschil over de terugvordering van een ten onrechte uitbetaalde som. In een vonnis van 29 juni 2001 heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen verklaard dat het dwangbevel tot terugbetaling « van nul en generlei waarde » is en « geen enkel gevolg mag kennen ». De Vlaamse Gemeenschap heeft op 27 september 2001 tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld.

Ook de v.z.w. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., de tweede verzoekende partij, betwist de terugvordering door de Vlaamse Gemeenschap van een ten onrechte uitbetaald bedrag. Zij wenst daarbij te steunen op de argumentatie van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen in het voormelde vonnis.

Die argumentatie komt in essentie erop neer dat de terugvordering verjaard is aangezien, sedert de inwerkingtreding van artikel 198, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II, de verjaringstermijn voor de terugbetaling van ten onrechte uitbetaalde sommen nog slechts kan worden gestuit overeenkomstig artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek en niet langer met een ter post aangetekend schrijven zoals voorheen mogelijk was op grond van artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën (artikel 106, § 2, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit).

De bepaling van het decreet van 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX, die het opnieuw mogelijk maakte met een ter post aangetekend schrijven de verjaring te stuiten, werd wegens de terugwerkende kracht ervan in het arrest nr. 36/2000 door het Hof vernietigd. Het thans bestreden artikel, aangenomen na het vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, strekt ertoe de oorspronkelijke vormvereiste door een interpretatieve bepaling te doen herleven.

A.2. De ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging wordt niet betwist.

A.3. Vooral eer zij hun middelen uiteenzetten, merken de verzoekende partijen op dat artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970, waarnaar de bestreden bepaling verwijst, als artikel 106, § 2, is opgenomen in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Zij leiden daaruit af dat artikel 7, § 2, nog slechts van toepassing kan zijn op de provincies. In zoverre het bestreden artikel bepaalt dat artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II de bepalingen van voormeld artikel 7, § 2, onverlet laat, zou het aldus slechts op het provinciaal onderwijs van toepassing zijn. Aangezien de decreetgever blijkens de parlementaire voorbereiding evenwel uitging van een ruimere toepassing, bestrijden de verzoekende partijen de bepaling in het licht van de wil van de decreetgever.

A.4. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit een schending van de bevoegdheidsverdelende bepalingen, inzonderheid de artikelen 35, 74, 3^o, 128 en 129 van de Grondwet en artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

Doordat de bestreden bepaling ertoe strekt de vormvoorwaarden van artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 en van artikel 106, § 2, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van toepassing te maken op een bij decreet geregelde terugvordering, zou artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet zijn geschonden. Volgens de Raad van State staat die bepaling immers eraan in de weg dat de bepalingen inzake rijkscomptabiliteit bij decreet kunnen worden bevestigd.

Bovendien zou de bestreden bepaling het toepassingsgebied van artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 en van artikel 106, § 2, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit verruimen tot de terugvorderingsregeling met betrekking tot het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap. Een verruiming van een federale wet door een decreetsbepaling zou naar het oordeel van de verzoekende partijen evenwel onmogelijk zijn.

A.5. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf beschouwd en in samenhang gelezen met de artikelen 13, 144, 146, 159 en 187 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zij wijzen erop dat de bestreden bepaling geen interpretatief karakter heeft, doch enkel werd ingevoerd om terugwerkende kracht te kunnen verlenen aan de vormvereisten die men aan artikel 198 van het onderwijsdecreet-II wil verbinden en aldus de rechtbanken te verhinderen zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag. Zoals reeds blijkt uit het arrest nr. 36/2000 kan niet worden ingezien welke uitzonderlijke omstandigheden die terugwerkende kracht kunnen verantwoorden, waardoor ten nadele van een categorie van burgers inbreuk wordt gemaakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

A.6. De Vlaamse Regering gaat in haar memorie niet afzonderlijk in op beide middelen. Zij beperkt zich tot beschouwingen over het interpretatief karakter van de bestreden bepaling. In dat verband blijft zij « de overtuiging toegedaan dat in wezen wel gevoeld kan worden voor de stelling als zou het *in casu* wel kunnen gaan om een interpretatieve bepaling » en wijst zij erop dat alleen een decreet een authentieke uitlegging van de decreten kan geven (artikel 133 van de Grondwet). Interpretatieve wetten worden naar haar oordeel geacht geen terugwerkende kracht te hebben en geen wijziging in de rechtsposities mee te brengen, maar samen te vallen met de geïnterpreteerde wet. Bovendien zijn de rechters krachtens artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek ertoe gehouden zich naar de uitleggingswetten te gedragen in alle zaken waarin het rechtspunt niet definitief is berecht op het tijdstip waarop die wetten bindend worden. Ter ondersteuning van haar stelling verwijst de Vlaamse Regering ten slotte naar het arrest nr. 37/93 van het Hof, naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie en naar de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling.

A.7. De verzoekende partijen blijven erbij dat de bestreden bepaling geen interpretatief karakter heeft. Een eerste criterium om na te gaan of een rechtsregel interpretatief is, zo menen zij, is dat de oorspronkelijke regel onduidelijk, onzeker of controversieel dient te zijn. Sedert het arrest nr. 36/2000 zou het decreet van 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX bezwaarlijk als onduidelijk, onzeker of controversieel kunnen worden beschouwd. Een tweede criterium houdt in dat de interpretatie geen onverwachte wending mag geven aan het recht, zodat de rechter ook zonder wettelijke hulp die interpretatie moet kunnen vinden. Aan dat criterium zou evenmin zijn voldaan, zo opperen de verzoekende partijen met verwijzing naar het in A.1 vermelde vonnis van de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen en naar het advies van de Raad van State.

A.8. In zoverre hun tweede middel verwijst naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, refereren de verzoekende partijen ten slotte nog aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, naar luid waarvan de wetgevende macht zich niet mag mengen in de rechtsbedeling, met de bedoeling om de gerechtelijke afhandeling van een geschil te beïnvloeden; in zulke gevallen verzetten de beginselen van de rechtsstaat en van de eerlijke behandeling van een zaak zich tegen de terugwerkende kracht, tenzij indien daarvoor dwingende redenen van algemeen belang bestaan.

- B -

De bestreden bepaling en de wordingsgeschiedenis ervan

B.1.1. De bestreden bepaling heeft betrekking op de verjaring van terugvorderingen door de Vlaamse Gemeenschap van ten onrechte uitbetaalde sommen aan de inrichtende machten van het onderwijs en de leden van het onderwijzend personeel.

B.1.2. Vooral eer het door artikel 9 van het decreet van 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX werd aangevuld met een vierde paragraaf, bepaalde artikel 198 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II :

« § 1. Inzake toegekende werkingsmiddelen of toelagen alsmede wedden, weddetoelagen, voorschotten daarop en vergoedingen of uitkeringen, die een toebehoren van de wedden of weddetoelagen vormen of ermede gelijkstaan, zijn de door de Vlaamse Gemeenschap aan de inrichtende machten van onderwijs en de personeelsleden, ten onrechte uitbetaalde sommen voor goed vervallen aan hen die ze ontvangen, als de terugbetaling daarvan niet gevraagd werd binnen een termijn van één jaar te rekenen van de eerste januari volgend op de datum van betaling.

De in het eerste lid vastgestelde termijn wordt tot 30 jaar verlengd, wanneer de onverschuldigde sommen werden verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen.

§ 2. In afwijking op § 1, eerste lid :

- is de verjaringstermijn drie jaar, ingaande op 1 januari 1991, voor alle tussen 1 januari 1986 en 1 januari 1991 betaalde sommen, met dien verstande dat nooit kan worden teruggevorderd voor een periode die de vijf jaar overstijgt;
- is de verjaringstermijn twee jaar, ingaande op 1 januari 1992, voor alle tussen 1 januari 1991 en 1 januari 1992 betaalde sommen.

§ 3. Inzake toegekende wedden, weddetoelagen, voorschotten daarop en vergoedingen of uitkeringen die een toebehoren van de wedden of weddetoelagen vormen of ermede gelijkstaan, wordt geen terugbetaling gevorderd van de door de Vlaamse Gemeenschap aan de inrichtende machten van onderwijs en de personeelsleden ten onrechte uitbetaalde sommen, waarvan het totale bedrag 1000 frank niet overschrijdt, tenzij het ten onrechte uitbetaalde bedrag kan worden gecompenseerd op nog uit te keren wedden of weddetoelagen of op nog voor dezelfde doeleinden uit te keren bedragen.

Op de voordracht van de Vlaamse minister van Onderwijs, kan de Vlaamse regering het in het vorig lid vastgestelde bedrag verhogen. »

Volgens de memorie van toelichting bij het decreet van 31 juli 1990 had die bepaling (artikel 197 van het ontwerp, dat artikel 198 is geworden) « tot doel om de rechtszekerheid voor de inrichtende machten van het onderwijs inzake toegekende werkingsmiddelen of -toelagen en de weddetoelagen te verbeteren » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, nr. 365-1, p. 58).

Dat artikel 198 is in werking getreden op 1 september 1990.

B.1.3. Artikel 9 van het decreet van 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX bepaalt :

« In artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II wordt een § 4 ingevoegd, die luidt als volgt :

’ § 4. Om geldig te zijn moet de vraag tot terugbetaling ter kennis van de schuldenaar gebracht worden bij een post aangetekend schrijven met vermelding van :

- 1° het totale bedrag van de teruggevraagde som met, per jaar, de opgave van de ten onrechte uitgevoerde betalingen;
- 2° de bepalingen in strijd waarmee de betalingen zijn gedaan.

Te rekenen vanaf de afgifte van de aangetekende brief kan het onverschuldigde bedrag gedurende dertig jaar worden teruggevorderd. ’ »

Dat artikel is het resultaat van een amendement, dat werd verantwoord als volgt :

« De wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1970, bevat in hoofdstuk II de bepalingen inzake de verjaring van schuldvorderingen ten voordele van de Staat (art. 7, §§ 1 tot 3). Artikel 7, § 1, van voormelde wet bepaalt o.m. dat de door de Staat ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen als de terugbetaling niet gevraagd wordt binnen een termijn van vijf jaar te rekenen van de eerste januari van het jaar van de betaling, behoudens voor onverschuldigde sommen verkregen door bedrieglijke handelingen of door valse of welbewust onvolledige verklaringen, waarvoor dertig jaar geldt.

Artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II heeft, met ingang van 1 september 1990, voor het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap de eerstvermelde verjaringstermijn, met een overgangperiode, teruggebracht van 5 jaar naar 1 jaar.

Bij een koninklijk besluit van 17 juli 1991, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1991, werden de wetten op de Rijkscomptabiliteit gecoördineerd. In deze coördinatie werd de wet van 6 februari 1970, gewijzigd bij de wet van 24 december 1976, opgenomen in zoverre de bepalingen van toepassing zijn op de Rijkscomptabiliteit. Met weglating van pensioenen vormt artikel 7, §§ 1 en 2, van de wet van 6 februari 1970 artikel 106 van de coördinatie en luidt als volgt :

’ Art. 106. § 1. 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 is 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 dan wel door valse of bewust onvolledige verklaringen.

§ 2. Om geldig te zijn moet deze vraag tot terugbetaling ter kennis van de schuldenaar gebracht worden bij een ter post aangetekend schrijven met vermelding van :

- 1° het totale bedrag van de teruggevraagde som met, per jaar, de opgave van de ten onrechte uitgevoerde betalingen;
- 2° de bepalingen in strijd waarmee de betalingen zijn gedaan.

Te rekenen vanaf de afgifte van de aangetekende brief kan het onverschuldigde bedrag gedurende dertig jaar worden teruggevorderd. ’

Artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt wel de termijnen waarbinnen ten onrechte uitbetaalde sommen voorgoed vervallen aan hen die ze ontvangen, maar bepaalt niet op welke wijze de terugbetaling van deze sommen moet worden gevraagd en hoe de verjaring wordt gestuit. Het opnemen van een bepaling terzake leek op dat ogenblik overbodig daar de bepalingen die dienaangaande voorkwamen in artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 en later in artikel 106, § 2, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, volledig van toepassing bleven op het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap en onverkort werden toegepast.

Om reden van duidelijkheid en om iedere betwisting dienaangaande uit te sluiten, lijkt het echter wenselijk artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II aan te vullen met een § 4 waarin de bepalingen worden overgenomen van voormeld artikel 106, § 2, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1997-1998, nr. 1057-2, pp. 3-4)

B.1.4. Artikel 15, 1°, van het decreet van 14 juli 1998 betreffende het onderwijs IX bepaalde :

« Artikel 9 heeft uitwerking met ingang van 1 september 1990. »

Het betreft de datum waarop artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II in werking is getreden.

In het arrest nr. 36/2000 van 29 maart 2000 heeft het Hof artikel 15, 1°, van het decreet van 14 juli 1998 vernietigd.

B.1.5. Het thans bestreden artikel XIII.2 van het decreet van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek bepaalt :

« Artikel 198 van hetzelfde decreet wordt als volgt geïnterpreteerd :

' Dit artikel laat de bepalingen van artikel 7, § 2, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën onverlet. ' »

Naar luid van de parlementaire voorbereiding van die bepaling bleek uit de tekst van de artikelen 9 en 15, 1°, van het decreet van 14 juli 1998 onvoldoende « dat het niet de bedoeling was om nieuwe regelgeving te creëren, maar alleen om de toepasselijkheid van de bepalingen van de wet van 6 februari 1970 te benadrukken. Het ontwerpartikel geeft een authentieke interpretatie aan artikel 198 van het onderwijsdecreet-II. Een dergelijke interpretatie houdt in dat een artikel reeds vanaf zijn inwerkingtreding in die zin begrepen moet worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2000-2001, nr. 729/1, p. 42).

Ten aanzien van het eerste middel

B.2. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit een schending van de bevoegdheidverdelende bepalingen, inzonderheid de artikelen 35, 74, 3°, 128 en 129 van de Grondwet en artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

Zij zijn inzonderheid van oordeel dat voormeld artikel 71, § 1, eraan in de weg staat dat de bepalingen inzake rijkscomptabiliteit bij decreet kunnen worden bevestigd of verruimd.

B.3. Op grond van artikel 50, § 2, eerste lid, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 bepaalt de wet de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof.

Zolang die wet tot vaststelling van de algemene bepalingen niet in werking is getreden, zijn krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet de vigerende bepalingen betreffende de organisatie en de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit, van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

B.4. Artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 houdt, wat de schuldvorderingen van de Staat betreft, een afwijking in van de gemeenschappelijke verjaringsregeling. Die afwijking heeft dus een rechtstreekse invloed op de boekhouding en de rekeningen van de Staat. De bepalingen van artikel 7 werden overigens opgenomen in de op 17 juli 1991 geïntegreerde wetten op de rijkscomptabiliteit (artikelen 106 en 107).

Artikel 7 van de wet van 6 februari 1970 moet derhalve als een bepaling inzake de rijkscomptabiliteit worden beschouwd. Het is, tot aan de inwerkingtreding van de in artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet bedoelde wet, van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten.

B.5. Krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor niet de decreetgever maar de federale wetgever in beginsel bevoegd is. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest of de gemeenschap, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.6. De bestreden bepaling heeft tot doel artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II te interpreteren.

Om na te gaan of de bestreden bepaling met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet kon worden genomen, moet het Hof eerst onderzoeken of dat artikel 198 aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 beantwoordt.

B.7. Artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 heeft in hoofdzaak tot doel de verjaringstermijn die van toepassing is op de terugvordering van ten onrechte door de Vlaamse Gemeenschap aan de inrichtende machten van het onderwijs en de leden van het onderwijzend personeel uitbetaalde sommen van vijf jaar naar één jaar terug te brengen.

Uit de parlementaire voorbereiding wordt afgeleid dat de decreetgever die bepaling noodzakelijk achtte om de rechtszekerheid voor de inrichtende machten van het onderwijs inzake de toegekende werkingsmiddelen of -toelagen en de weddetoelagen te verbeteren (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, nr. 365-1, p. 58).

Het blijkt niet dat die beoordeling kennelijk onjuist is. De aangelegenheid van de verjaring van de vorderingen tot terugbetaling van door de Vlaamse Gemeenschap in de sector van het onderwijs ten onrechte uitgekeerde bedragen leent zich tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de onderzochte bepaling op de aangelegenheid die het onderwerp van de wet van 6 februari 1970 vormt, is marginaal.

B.8. Met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990, voor de terugvorderingen door de Vlaamse Gemeenschap, die het gevolg zijn van ten onrechte betaalde subsidies aan de inrichtende machten en wedden aan het onderwijzend personeel, kunnen voorzien in een specifieke regeling die verschilt van de algemene regels vastgesteld bij artikel 7 van de wet van 6 februari 1970.

B.9. Nu artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 met naleving van de bevoegdheidverdelende regels is genomen, moet hetzelfde worden besloten ten aanzien van de bestreden bepaling die zich tot doel stelt dat artikel 198 te interpreteren.

B.10. Het eerste middel is niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.11. Het tweede middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13, 144, 146, 159 en 187 van de Grondwet en met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de decreetgever met de bestreden bepaling heeft willen verhinderen dat het Hof van Beroep te Antwerpen zich zou uitspreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag en dat de terugwerkende kracht van die bepaling tot gevolg heeft dat de afloop van de zaak in een welbepaalde zin wordt beïnvloed, zodat een bepaalde categorie van personen de jurisdictionele waarborgen worden ontnomen die aan allen worden geboden.

Volgens de Vlaamse Regering worden interpretatieve wetten geacht geen terugwerkende kracht te hebben en geen wijziging in de rechtsposities mee te brengen, maar zij worden geacht te worden geïntegreerd in de wet die zij interpreteren.

B.12.1. Het behoort tot het wezen van een interpretatieve wet dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de wetbepalingen die zij interpreteert. Een interpretatieve wet is immers een wet die een wetbepaling die betekenis geeft die zij, volgens de wetgever, reeds bij de aanneming ervan zou moeten hebben gekregen.

B.12.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Die waarborg zou niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wet met terugwerkende kracht als een interpretatieve wet zou worden voorgesteld. Het Hof zou zich dus niet ervan kunnen ontslaan te onderzoeken of een als interpretatief gekwalificeerde wet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.3. Afgezien van het strafrecht is de terugwerkende kracht die het gevolg is van een interpretatieve wetbepaling gerechtvaardigd in zoverre de geïnterpreteerde bepaling vanaf haar oorsprong redelijkerwijze niet anders kon worden begrepen dan is aangegeven in de interpretatieve bepaling.

B.12.4. Wanneer dit niet het geval is, is de zogenoemde interpretatieve bepaling in werkelijkheid een zuiver retroactieve bepaling. Bijgevolg kan de terugwerkende kracht ervan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.13. Artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 voorziet, voor de terugvordering van voor het onderwijs ten onrechte betaalde subsidies en wedden, in een reglementering die afwijkt van die van artikel 7 van de wet van 6 februari 1970.

Het decreet van 31 juli 1990 heeft de verjaringstermijn van vijf jaar tot één jaar teruggebracht, maar het bevatte geen enkele regel betreffende de wijze van stuiting van die verjaring.

B.14. De vraag of die verjaring van één jaar wordt gestuit door een dagvaarding voor het gerecht of door een aangetekende brief, hangt niet af van de interpretatie van de bewoordingen van het decreet maar van de interpretatie die kan worden afgeleid uit het stilzwijgen van het decreet over dat punt.

B.15. Zoals hij dat heeft gedaan met de aanneming van het decreet van 14 juli 1998, vermocht de decreetgever van oordeel te zijn dat de Vlaamse Gemeenschap, zoals elke andere openbare overheid waarop de wet van 6 februari 1970 van toepassing is, de mogelijkheid moest hebben om de verjaring bij aangetekende brief te stuiten. Maar door in die mogelijkheid slechts te voorzien in het decreet van 14 juli 1998 waaraan terugwerkende kracht tot 1 september 1990 is gegeven, heeft hij een maatregel genomen waarvan de retroactieve draagwijdte niet steunt op redenen van algemeen belang of op uitzonderlijke omstandigheden die hem zouden toestaan in te grijpen in hangende rechtsgedingen.

B.16. Door in de aangevochten bepaling een maatregel op te nemen die dezelfde gevolgen heeft als die welke het Hof in zijn arrest nr. 36/2000 heeft vernietigd, maar door die maatregel nu als interpretatief te kwalificeren, terwijl hij aan het decreet van 31 juli 1990 een bepaling toevoegt die er niet in stond, heeft de decreetgever een maatregel genomen die eveneens onbestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.17. Het middel is gegrond.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel XIII.2 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2001 betreffende het onderwijs-XIII-Mozaïek.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 19 december 2002.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

A. Arts

COUR D'ARBITRAGE

F. 2003 — 177

[2002/200019]

Arrêt n° 189/2002 du 19 décembre 2002

Numéro du rôle : 2373

En cause : le recours en annulation de l'article XIII.2 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque, introduit par l'a.s.b.l. Hiberniaschool et l'a.s.b.l. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 février 2002 et parvenue au greffe le 25 février 2002, l'a.s.b.l. Hiberniaschool, dont le siège est établi à 2000 Anvers, Volksstraat 40, et l'a.s.b.l. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., dont le siège est établi à 2000 Anvers, Sudermanstraat 5, ont introduit un recours en annulation de l'article XIII.2 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque (publié au *Moniteur belge* du 27 novembre 2001, première édition).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 25 février 2002, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 mars 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 30 mars 2002.

Par ordonnance du 29 avril 2002, le président A. Arts a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Gouvernement flamand du 26 avril 2002.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 29 avril 2002.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 mai 2002.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 23 mai 2002.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 20 juin 2002.

Par ordonnance du 27 juin 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 20 février 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 3 juillet 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 25 septembre 2002.

Par ordonnance du même jour, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

L'ordonnance de mise en état a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 4 juillet 2002.

A l'audience publique du 25 septembre 2002 :

- ont comparu :

. Me L. Lenaerts, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;

. Me R. Rombaut, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

A.1. Un litige oppose l'a.s.b.l. Hiberniaschool, première partie requérante, et la Communauté flamande, concernant la répétition d'une somme indûment payée. Dans un jugement du 29 juin 2001, le Tribunal de première instance d'Anvers a déclaré que la contrainte au remboursement était « nulle et non avenue » et « ne pouvait connaître aucune suite ». La Communauté flamande a interjeté appel de ce jugement le 27 septembre 2001.

L'a.s.b.l. Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., deuxième partie requérante, conteste également la répétition par la Communauté flamande d'une somme payée indûment. Elle souhaite à cet égard se fonder sur l'argumentation avancée par le Tribunal de première instance d'Anvers dans le jugement précité.

Cette argumentation consiste pour l'essentiel à déclarer prescrite la répétition, étant donné que, depuis l'entrée en vigueur de l'article 198, § 1^{er}, du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II, le délai de prescription pour le remboursement des sommes payées indûment ne peut plus être interrompu que conformément à l'article 2244 du Code civil et non plus par lettre recommandée à la poste, comme cela était possible antérieurement, en vertu de l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces (article 106, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat).

La disposition du décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX, qui rendait à nouveau possible l'interruption de la prescription par une lettre recommandée à la poste, a été annulée par la Cour, dans l'arrêt n° 36/2000, en raison de son effet rétroactif. L'article présentement attaqué, adopté après le jugement du Tribunal de première instance d'Anvers, vise à rétablir la forme de l'interruption originnaire par une disposition interprétative.

A.2. La recevabilité du recours en annulation n'est pas contestée.

A.3. Avant d'exposer leurs moyens, les parties requérantes observent que l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 auquel la disposition attaquée fait référence est repris, en tant qu'article 106, § 2, dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Elles en déduisent que l'article 7, § 2, ne peut plus s'appliquer qu'aux provinces. En tant que l'article attaqué dispose que l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II ne porte pas préjudice

aux dispositions de l'article 7, § 2, précité, il serait ainsi exclusivement applicable à l'enseignement provincial. Etant donné que le législateur décrétal, selon ce qui ressort des travaux préparatoires, envisageait toutefois une application plus étendue, les parties requérantes attaquent cette disposition à la lumière de la volonté du législateur décrétal.

A.4. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des dispositions répartitrices de compétences, et en particulier des articles 35, 74, 3^e, 128 et 129 de la Constitution et de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

En ce que la disposition attaquée tend à rendre applicables à une répétition réglée par décret les conditions de forme de l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 et de l'article 106, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement serait violé. En effet, selon le Conseil d'Etat, cette disposition empêche que des dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat puissent être confirmées par décret.

En outre, la disposition attaquée étendrait le champ d'application de l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 et de l'article 106, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat au régime de la répétition d'indu concernant l'enseignement de la Communauté flamande. L'extension d'une loi fédérale par une disposition décrétale serait cependant impossible, selon les parties requérantes.

A.5. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 144, 146, 159 et 187 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles soulignent que la disposition attaquée n'a nullement un caractère interprétatif mais qu'elle a seulement été adoptée en vue de pouvoir conférer un effet rétroactif aux conditions de forme que l'on entend lier à l'article 198 du décret sur l'enseignement-II et pour empêcher ainsi les tribunaux de se prononcer sur une question de droit déterminée. Ainsi qu'il ressort déjà de l'arrêt n° 36/2000, on n'aperçoit pas quelles circonstances exceptionnelles pourraient justifier cet effet rétroactif qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

A.6. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand n'examine pas chacun des moyens séparément. Il se limite à des considérations sur le caractère interprétatif de la disposition attaquée. A cet égard, il reste convaincu qu'on peut pencher en dernière analyse pour la thèse selon laquelle il pourrait bien s'agir en l'espèce d'une disposition interprétative » et souligne que seul un décret peut donner une interprétation authentique des décrets (article 133 de la Constitution). Selon lui, les lois interprétatives sont réputées n'avoir pas d'effet rétroactif et n'entraîner aucune modification des situations juridiques, mais sont censées coïncider avec la loi interprétée. En outre, en vertu de l'article 7 du Code judiciaire, les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement flamand fait enfin référence à l'arrêt n° 37/93 de la Cour, à la jurisprudence de la Cour de cassation et aux travaux préparatoires de la disposition attaquée.

A.7. Les parties requérantes maintiennent que la disposition attaquée n'a pas un caractère interprétatif. Le premier critère pour vérifier si une règle de droit est interprétative est, estiment-elles, que la règle originale soit imprécise, incertaine ou controversable. Depuis l'arrêt n° 36/2000, le décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX peut difficilement être considéré comme imprécis, incertain ou controversable. Un deuxième critère implique que l'interprétation ne peut pas donner au droit un tour inattendu, de sorte que le juge doit aussi pouvoir trouver cette interprétation sans aide législative. Il n'est pas non plus satisfait à ce critère, disent les parties requérantes en renvoyant au jugement du Tribunal de première instance d'Anvers mentionné en A.1 et à l'avis du Conseil d'Etat.

A.8. En tant que le deuxième moyen fait référence à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes se réfèrent enfin à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en vertu de laquelle le pouvoir législatif ne peut s'immiscer dans l'administration de la justice avec l'intention d'influencer l'issue juridique d'un litige; dans ces hypothèses, les principes de l'Etat de droit et du traitement équitable d'une cause s'opposent à l'effet rétroactif, à moins qu'existent pour cela des raisons impératives d'intérêt général.

- B -

La disposition attaquée et sa genèse

B.1.1. La disposition attaquée porte sur la prescription des actions en recouvrement intentées par la Communauté flamande pour des sommes indûment payées aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement et aux membres du personnel enseignant.

B.1.2. Avant d'avoir été complété par un paragraphe 4 inséré par l'article 9 entrepris du décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX, l'article 198 du décret de la Communauté flamande du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II disposait :

« § 1^{er}. En ce qui concerne les moyens de fonctionnement ou subventions alloués, ainsi que les traitements, subventions-traitements, avances sur ceux-ci et allocations ou indemnités qui forment un complément aux traitements et subventions-traitements ou y sont assimilées, les sommes payées indûment par la Communauté flamande ou son prédécesseur aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement et aux membres du personnel sont définitivement acquises à ces bénéficiaires si le recouvrement n'est pas demandé dans un délai d'un an à dater du 1^{er} janvier suivant la date de paiement.

Le délai fixé au 1^{er} alinéa est porté à trente ans si les sommes indues ont été obtenues par fraude ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, premier alinéa, le délai de prescription est de :

- trois ans, prenant cours le 1^{er} janvier 1991, pour toutes les sommes payées entre le 1^{er} janvier 1986 et le 1^{er} janvier 1991, étant entendu que le recouvrement ne peut être demandé pour une période dépassant cinq années;

- deux ans, prenant cours le 1^{er} janvier 1992, pour toutes les sommes payées entre le 1^{er} janvier 1991 et le 1^{er} janvier 1992.

§ 3. En matière de traitements, de subventions-traitements, d'avances sur ceux-ci et en matière d'indemnités qui forment un complément à ces traitements et subventions-traitements ou y sont assimilées, il n'est pas demandé de remboursement des sommes payées indûment par la Communauté flamande aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement et aux membres du personnel, dont le montant total ne dépasse pas 1.000 francs, sauf si le montant payé indûment peut être récupéré sur les traitements ou subventions-traitements encore à payer ou sur des montants encore à payer aux mêmes fins.

Sur la proposition du Ministre flamand de l'Enseignement, le Gouvernement flamand peut augmenter le montant fixé à l'alinéa précédent. »

Selon l'exposé des motifs du décret du 31 juillet 1990, cette disposition (l'article 197 du projet, qui est devenu l'article 198) « entendait accroître la sécurité juridique pour les pouvoirs organisateurs de l'enseignement s'agissant des subventions ou moyens de fonctionnement alloués et des subventions-traitements octroyées » (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 365-1, p. 58).

Cet article 198 est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1990.

B.1.3. L'article 9 du décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX dispose :

« A l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement II, un paragraphe 4 est inséré, libellé comme suit :

' § 4. Pour être valable, la demande de remboursement doit être portée à la connaissance du débiteur par lettre recommandée à la poste, moyennant mention :

- 1° du montant total de la somme réclamée, accompagnée d'un relevé, sur base annuelle, des paiements indus;
- 2° des dispositions auxquelles les paiements sont contraires.

A compter de la date du dépôt de la lettre recommandée, le montant indu peut être réclamé durant une période de trente ans. ' »

Cet article est issu d'un amendement justifié comme suit :

« La loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces, publiée au *Moniteur belge* du 28 février 1970, contient, en son chapitre II, les dispositions relatives à la prescription des créances au profit de l'Etat (art. 7, §§ 1^{er} à 3). L'article 7, § 1^{er}, de la loi précitée dispose notamment que les sommes indûment payées par l'Etat sont définitivement acquises lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du 1^{er} janvier de l'année du paiement, sauf pour les sommes indues obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes, pour lesquelles est applicable un délai de trente ans.

L'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement II a ramené de cinq à un an, à partir du 1^{er} septembre 1990, pour l'enseignement en Communauté flamande, le délai de prescription cité en premier lieu et a prévu une période transitoire.

Les lois relatives à la comptabilité de l'Etat ont été coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, publié au *Moniteur belge* du 21 août 1991. Cette coordination a pris en compte la loi du 6 février 1970, modifiée par la loi du 24 décembre 1976, en tant que les dispositions sont applicables à la comptabilité de l'Etat. En faisant abstraction des pensions, l'article 7, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 6 février 1970 constitue l'article 106 de la loi coordonnée et dispose :

' Art. 106. § 1^{er}. Sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues les sommes payées indûment par l'Etat en matière de traitements, d'avances sur ceux-ci ainsi que d'indemnités ou d'allocations qui sont accessoires ou similaires aux traitements lorsque le remboursement n'en a pas été réclamé dans un délai de cinq ans à partir du premier janvier de l'année du paiement.

Le délai fixé à l'alinéa 1^{er} est porté à trente ans lorsque les sommes indues ont été obtenues par des manœuvres frauduleuses ou par des déclarations fausses ou sciemment incomplètes.

§ 2. Pour être valable, la réclamation doit être notifiée au débiteur par lettre recommandée à la poste et contenir :

- 1° le montant total de la somme réclamée avec, par année, le relevé des paiements indus;
- 2° la mention des dispositions en violation desquelles les paiements ont été faits.

A dater du dépôt de la lettre recommandée, la répétition de l'indu peut être poursuivie pendant trente ans. ' »

L'article 198 du décret du 31 juillet 1990 prévoit quant à lui les délais dans lesquels les sommes indûment payées sont définitivement acquises à ceux qui les ont reçues, mais ne prévoit pas de quelle manière le remboursement de ces sommes doit être demandé et comment la prescription est interrompue. Il semblait à ce moment superflu de prévoir une disposition en la matière étant donné que les dispositions figurant à l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 et ultérieurement à l'article 106, § 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, demeuraient entièrement applicables à l'enseignement en Communauté flamande et ont été appliquées sans restriction.

Dans un souci de clarté et afin d'éviter toute contestation à cet égard, il semble toutefois souhaitable de compléter l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement II par un paragraphe 4, reprenant les dispositions de l'article 106, § 2, précité des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991. » (*Doc.*, Parlement flamand, 1997-1998, n° 1057-2, pp. 3-4)

B.1.4. L'article 15, 1°, du décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX disposait :

« L'article 9 produit ses effets le 1^{er} septembre 1990. »

Il s'agit de la date à laquelle l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II est entré en vigueur.

Dans son arrêt n° 36/2000 du 29 mars 2000, la Cour a annulé l'article 15, 1°, du décret du 14 juillet 1998.

B.1.5. L'article XIII.2 présentement attaqué du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque dispose :

« L'article 198 du même décret [du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II] est interprété comme suit :

' Cet article ne porte pas préjudice aux dispositions de l'article 7, § 2, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces. ' »

Selon les travaux préparatoires de cette disposition, il ne ressortait pas suffisamment du texte des articles 9 et 15, 1°, du décret du 14 juillet 1998 « que le but n'était pas de créer une nouvelle réglementation mais seulement d'insister sur l'applicabilité des dispositions de la loi du 6 février 1970. Le projet d'article donne une interprétation authentique à l'article 198 du décret relatif à l'enseignement II. Une telle interprétation implique qu'un article doit être interprété dans ce sens dès le moment de son entrée en vigueur » (*Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 729/1, p. 42).

Quant au premier moyen

B.2. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des dispositions répartitrices de compétences et, en particulier, des articles 35, 74, 3°, 128 et 129 de la Constitution et de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Elles estiment, plus précisément, que l'article 71, § 1^{er}, précité empêche que les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat puissent être confirmées ou étendues par décret.

B.3. En vertu de l'article 50, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes.

Tant que cette loi déterminant les dispositions générales n'est pas entrée en vigueur, ce sont les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat qui, en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement, sont applicables aux communautés et aux régions.

B.4. L'article 7 de la loi du 6 février 1970 contient, en ce qui concerne les créances de l'Etat, une dérogation à la règle de prescription du droit commun. Cette dérogation a donc une influence directe sur la comptabilité et les comptes de l'Etat. Les dispositions de l'article 7 ont du reste été reprises dans les lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 (articles 106 et 107).

L'article 7 de la loi du 6 février 1970 doit dès lors être considéré comme une disposition relative à la comptabilité de l'Etat. Il est, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement, applicable par analogie aux communautés et régions.

B.5. En vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets peuvent porter des dispositions relatives à des matières pour lesquelles ce n'est pas le législateur décentralisé mais le législateur fédéral qui est en principe compétent. Il est requis à cet effet que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région ou de la communauté, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

B.6. La disposition attaquée se donne pour objectif d'interpréter l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II.

Pour vérifier si la disposition attaquée pouvait être adoptée en application de l'article 10 de la loi spéciale, la Cour doit d'abord examiner si cet article 198 répond aux conditions d'application de l'article 10.

B.7. L'article 198 du décret du 31 juillet 1990 a pour objet principal de ramener de cinq à un an le délai de prescription applicable à la répétition des sommes indûment payées par la Communauté flamande aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement et aux membres du personnel enseignant.

Il se déduit des travaux préparatoires que le législateur décentralisé a jugé que cette disposition était nécessaire pour améliorer, en faveur des pouvoirs organisateurs de l'enseignement, la sécurité juridique concernant les moyens ou subventions de fonctionnement et les subventions-traitements accordés (*Doc.*, Conseil flamand, 1989-1990, n° 365-1, p. 58).

Il n'apparaît pas que cette appréciation soit manifestement inexacte. La matière de la prescription des actions en répétition des sommes indûment payées par la Communauté flamande dans le secteur de l'enseignement se prête à un règlement différencié et l'incidence de la disposition examinée sur la matière qui fait l'objet de la loi du 6 février 1970 est marginale.

B.8. En application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 a pu prévoir, pour les créances de la Communauté flamande nées du paiement indu de subventions aux pouvoirs organisateurs et de traitements aux enseignants, une réglementation spécifique, différente des règles générales établies par l'article 7 de la loi du 6 février 1970.

B.9. Dès lors que l'article 198 du décret du 31 juillet 1990 a été adopté dans le respect des règles répartitrices de compétences, il convient de conclure de la même manière en ce qui concerne la disposition attaquée, qui se donne pour objet d'interpréter cet article 198.

B.10. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.11. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution considérés isolément et combinés avec les articles 13, 144, 146, 159 et 187 de la Constitution et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes estiment que, par la disposition attaquée, le législateur décentralisé a voulu empêcher que la Cour d'appel d'Anvers puisse se prononcer sur la question de droit dont elle est saisie et que l'effet rétroactif de cette disposition a pour conséquence que le déroulement de la cause est influencé dans un sens déterminé, de sorte qu'une catégorie de personnes se voit privée des garanties juridictionnelles offertes à tous.

Selon le Gouvernement flamand, les lois interprétatives sont réputées n'avoir pas d'effet rétroactif et n'entraîner aucune modification des situations juridiques, mais censées s'incorporer à la loi qu'elles interprètent.

B.12.1. C'est le propre d'une loi interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète. Une loi interprétative est, en effet, celle qui donne à une disposition législative le sens que, selon le législateur, elle aurait dû avoir dès son adoption.

B.12.2. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Cette garantie ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une loi ayant un effet rétroactif serait présentée comme une loi interprétative. La Cour ne pourrait donc se dispenser d'examiner si une loi qualifiée d'interprétative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12.3. Abstraction faite du droit répressif, l'effet rétroactif qui s'attache à une disposition législative interprétative est justifié lorsque la disposition interprétée ne pouvait, dès l'origine, être raisonnablement comprise autrement que de la manière indiquée dans la disposition interprétative.

B.12.4. Si tel n'est pas le cas, la disposition dite interprétative est en réalité une disposition rétroactive pure et simple. Par conséquent, sa rétroactivité ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.13. L'article 198 du décret du 31 juillet 1990 prévoit, pour la répétition de subventions et de traitements indûment payés en matière d'enseignement, une réglementation qui déroge à celle de l'article 7 de la loi du 6 février 1970.

Le décret du 31 juillet 1990 ramenait de cinq à un an le délai de prescription mais ne contenait aucune règle relative au mode d'interruption de cette prescription.

B.14. Le point de savoir si cette prescription d'un an est interrompue par une citation en justice ou par une lettre recommandée dépend non de l'interprétation des termes du décret mais de celle qui peut être déduite de son silence sur ce point.

B.15. Le législateur décrétal pouvait, ainsi qu'il l'a fait en adoptant le décret du 14 juillet 1998, considérer que la Communauté flamande, comme toute autre autorité publique à laquelle s'applique la loi du 6 février 1970, devait avoir la possibilité d'interrompre la prescription par lettre recommandée. Mais en ne prévoyant cette possibilité que dans le décret du 14 juillet 1998, avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 1990, il a pris une mesure dont la rétroactivité ne s'appuie pas sur des raisons d'intérêt général ou sur des circonstances exceptionnelles l'autorisant à intervenir dans des procédures pendantes.

B.16. En reprenant, dans la disposition attaquée, une mesure qui a les mêmes effets que celle que la Cour a annulée par son arrêt n° 36/2000, mais en la qualifiant cette fois d'interprétative, alors qu'elle ajoute au décret du 31 juillet 1990 une disposition qui ne s'y trouvait pas, le législateur décrétal a pris une mesure qui n'est pas davantage compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17. Le moyen est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article XIII.2 du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 décembre 2002.

Le greffier,

L. Potoms

Le président,

A. Arts

SCHIEDSHOF

D. 2003 — 177

[2002/200019]

Urteil Nr. 189/2002 vom 19. Dezember 2002

Geschäftsverzeichnisnummer 2373

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel XIII.2 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juli 2001 über den Unterricht-XIII-Mosaik, erhoben von der VoG Hiberniaschool und der VoG Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden A. Arts und M. Melchior, und den Richtern L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman und E. Derycke, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. Gegenstand der Klage

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 20. Februar 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 25. Februar 2002 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben die VoG Hiberniaschool, mit Sitz in 2000 Antwerpen, Volksstraat 40, und die VoG Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., mit Sitz in 2000 Antwerpen, Sudermanstraat 5, Klage auf Nichtigerklärung von Artikel XIII.2 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juli 2001 über den Unterricht-XIII-Mosaik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 27. November 2001, erste Ausgabe).

II. Verfahren

Durch Anordnung vom 25. Februar 2002 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 15. März 2002 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. März 2002.

Durch Anordnung vom 29. April 2002 hat der Vorsitzende A. Arts auf Antrag der Flämischen Regierung vom 26. April 2002 die für die Einreichung eines Schriftsatzes vorgesehene Frist um fünfzehn Tage verlängert.

Diese Anordnung wurde der Flämischen Regierung mit am 29. April 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die Flämische Regierung, Martelaarsplein 19, 1000 Brüssel, hat mit am 16. Mai 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Dieser Schriftsatz wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 23. Mai 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief notifiziert.

Die klagenden Parteien haben mit am 20. Juni 2002 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 27. Juni 2002 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 20. Februar 2003 verlängert.

Durch Anordnung vom 3. Juli 2002 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 25. September 2002 anberaumt.

Durch Anordnung vom selben Tag hat der Vorsitzende A. Arts die Rechtssache dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Die Anordnung zur Verhandlungsreiferklärung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 4. Juli 2002 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 25. September 2002

- erschienen

. RA L. Lenaerts, in Antwerpen zugelassen, für die klagenden Parteien,

. RAin R. Rombaut, in Antwerpen zugelassen, für die Flämische Regierung,

- haben die referierenden Richter L. Lavrysen und P. Martens Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. In rechtlicher Beziehung

- A -

A.1. Zwischen der VoG Hiberniaschool, der ersten klagenden Partei, und der Flämischen Gemeinschaft liegt ein Streit über die Rückforderung eines zu Unrecht gezahlten Betrages vor. In einem Urteil vom 29. Juni 2001 hat das Gericht erster Instanz Antwerpen erklärt, der Zahlungsbefehl zur Erstattung sei « null und nichtig » und « kann keinerlei Folge haben ». Die Flämische Gemeinschaft hat am 27. September 2001 gegen dieses Urteil Berufung eingelegt.

Auch die VoG Volwassenenonderwijs L.B.C.-N.V.K., die zweite klagende Partei, ficht die Rückforderung eines zu Unrecht ausgezahlten Betrags durch die Flämische Gemeinschaft an. Sie möchte sich dabei auf die Argumentation des Gerichts erster Instanz Antwerpen in dem obenerwähnten Urteil stützen.

Diese Argumentation besagt im wesentlichen, daß die Rückforderung als verjährt zu betrachten sei, da seit dem Inkrafttreten von Artikel 198 § 1 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II die Verjährungsfrist für die Rückzahlung von zu Unrecht ausgezahlten Summen nur mehr gemäß Artikel 2244 des Zivilgesetzbuches unterbrochen werden könne und nicht mehr mit einem bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief, wie es zuvor möglich gewesen sei aufgrund von Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates und der Provinzen (Artikel 106 § 2 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung).

Die Bestimmung des Dekrets vom 14. Juli 1998 über den Unterricht IX, die es erneut ermöglicht hat, mit einem bei der Post aufgegebenen Einschreibebrief die Verjährung zu unterbrechen, wurde wegen ihrer rückwirkenden Kraft durch den Hof mit dem Urteil Nr. 36/2000 für nichtig erklärt. Der nunmehr angefochtene Artikel, der nach dem Urteil des Gerichts erster Instanz Antwerpen angenommen wurde, dient dazu, die ursprüngliche Formbedingung durch eine auslegende Bestimmung wieder in Kraft zu setzen.

A.2. Die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage wird nicht angefochten.

A.3. Vor der Darlegung ihrer Klagegründe bemerken die klagenden Parteien, daß Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970, auf den die angefochtene Bestimmung verweise, als Artikel 106 § 2 in die koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung aufgenommen worden sei. Sie leiten daraus ab, daß Artikel 7 § 2 nur noch auf die Provinzen Anwendung finden könne. Insofern der angefochtene Artikel besage, daß Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II die Bestimmungen des obenerwähnten Artikels 7 § 2 nicht beeinträchtige, würde er somit nur auf den Unterricht der Provinzen Anwendung finden. Da der Dekretgeber gemäß den Vorarbeiten jedoch von einer weitergehenden Anwendung ausgegangen sei, fechten die klagenden Parteien die Bestimmung im Lichte des Willens des Dekretgebers an.

A.4. Die klagenden Parteien leiten einen ersten Klagegrund ab aus einem Verstoß gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften, insbesondere die Artikel 35, 74 Nr. 3, 128 und 129 der Verfassung und Artikel 71 § 1 des Finanzierungs-sondergesetzes vom 16. Januar 1989.

Indem die angefochtene Bestimmung dazu diene, die Formbedingungen von Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 und von Artikel 106 § 2 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung auf eine per Dekret geregelte Rückforderung in Anwendung zu bringen, werde gegen Artikel 71 § 1 des Finanzierungs-sondergesetzes verstoßen. Nach Auffassung des Staatsrates verhindere diese Bestimmung nämlich, daß die Bestimmungen über die Staatsbuchführung durch ein Dekret bestätigt werden könnten.

Außerdem dehne die angefochtene Bestimmung den Anwendungsbereich von Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 und von Artikel 106 § 2 der koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung auf die Rückforderungsregelung bezüglich des Unterrichts in der Flämischen Gemeinschaft aus. Die Ausdehnung eines föderalen Gesetzes durch eine Dekretsbestimmung sei nach Auffassung der klagenden Parteien jedoch unmöglich.

A.5. Die klagenden Parteien leiten einen zweiten Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab, an sich und in Verbindung mit den Artikeln 13, 144, 146, 159 und 187 der Verfassung sowie mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Sie verweisen darauf, daß die angefochtene Bestimmung nicht auslegend sei, sondern lediglich eingeführt worden sei, um den Formbedingungen, die man mit Artikel 198 des Unterrichtsdekrets-II zu verbinden wünsche, eine rückwirkende Kraft zu verleihen und somit die Gerichte daran zu hindern, über eine bestimmte Rechtsfrage zu urteilen. Wie bereits aus dem Urteil Nr. 36/2000 hervorgehe, sei nicht einzusehen, welche außergewöhnlichen Umstände diese rückwirkende Kraft rechtfertigen könnten, so daß zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien verletzt würden.

A.6. Die Flämische Regierung geht in ihrem Erwidierungsschriftsatz nicht getrennt auf die beiden Klagegründe ein. Sie beschränkt sich auf Betrachtungen zur auslegenden Beschaffenheit der angefochtenen Bestimmung. In diesem Zusammenhang sei sie weiterhin « überzeugt, daß man im wesentlichen doch geneigt sein kann, im vorliegenden Fall von einer auslegenden Bestimmung auszugehen », und sie verweist darauf, daß nur ein Dekret eine authentische Auslegung der Dekrete vornehmen könne (Artikel 133 der Verfassung). Bei auslegenden Gesetzen gehe man nach ihrer Auffassung davon aus, daß sie keine rückwirkende Kraft hätten und keine Änderung in den Rechtsstellungen mit sich brächten, sondern sich mit dem ausgelegten Gesetz deckten. Außerdem seien die Richter aufgrund von Artikel 7 des Gerichtsgesetzbuches verpflichtet, sich in allen Angelegenheiten, in denen die Rechtsfrage zu dem Zeitpunkt, wo diese Gesetze bindende Kraft erlangten, nicht geklärt sei, an die Auslegungsgesetze zu halten. Zur Untermauerung ihrer Position verweist die Flämische Regierung schließlich auf das Urteil Nr. 37/93 des Hofes, auf die Rechtsprechung des Kassationshofes und auf die Vorarbeiten zur angefochtenen Bestimmung.

A.7. Die klagenden Parteien bestehen darauf, daß die angefochtene Bestimmung nicht auslegend sei. Ein erstes Kriterium bei der Prüfung, ob eine Rechtsbestimmung auslegend sei, bestehe ihrer Auffassung nach darin, daß die ursprüngliche Bestimmung undeutlich, unsicher oder widersprüchlich sein müsse. Seit dem Urteil Nr. 36/2000 könne man das Dekret vom 14. Juli 1998 über den Unterricht IX nur schwer als undeutlich, unsicher oder widersprüchlich betrachten. Ein zweites Kriterium beinhalte, daß die Auslegung keine unerwartete Wende des Rechtes herbeiführen dürfe, so daß ein Richter auch ohne gesetzliche Unterstützung zu dieser Auslegung müsse gelangen können. Dieses Kriterium werde ebenfalls nicht erfüllt, führen die klagenden Parteien unter Hinweis auf das in A.1 erwähnte Urteil des Gerichts erster Instanz Antwerpen und auf das Gutachten des Staatsrates an.

A.8. Insofern sie in ihrem zweiten Klagegrund auf Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verweisen, nehmen die klagenden Parteien schließlich Bezug auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, wonach die gesetzgebende Gewalt sich nicht in die Rechtspflege einmischen dürfe mit der Absicht, Einfluß auf die gerichtliche Behandlung eines Streitfalls zu nehmen; in solchen Fällen würden die Grundsätze des Rechtsstaates und der ehrlichen Behandlung einer Rechtssache gegen die rückwirkende Kraft sprechen, es sei denn, daß zwingende Gründe des Gemeinwohls dafür vorlägen.

- B -

Die angefochtene Bestimmung und ihre Entstehungsgeschichte

B.1.1. Die angefochtene Bestimmung bezieht sich auf die Verjährung von Rückforderungen durch die Flämische Gemeinschaft von Summen, die Schulträgern und Mitgliedern des Lehrpersonals zu Unrecht gezahlt wurden.

B.1.2. Vor der Ergänzung durch Artikel 9 des Dekrets vom 14. Juli 1998 über den Unterricht IX um einen vierten Paragraphen besagte Artikel 198 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II:

« § 1. Was gewährte Funktionsmittel oder Zuschüsse sowie Gehälter, Gehaltszulagen, Vorschüsse darauf und Entschädigungen oder Beihilfen, die Bestandteil der Gehälter oder Gehaltszulagen sind oder mit ihnen gleichzustellen sind, betrifft, sind die von der Flämischen Gemeinschaft an die Schulträger und die Personalmitglieder zu Unrecht ausgezahlten Summen zugunsten ihrer Empfänger endgültig verfallen, wenn deren Rückzahlung nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr ab dem ersten Jahr nach dem Auszahlungsdatum gefordert wurde.

Die im ersten Absatz festgelegte Frist wird auf 30 Jahre verlängert, wenn die nicht geschuldeten Summen durch betrügerische Handlungen oder durch falsche oder bewußt unvollständige Erklärungen erlangt wurden.

§ 2. In Abweichung von § 1 Absatz 1

- beträgt die Verjährungsfrist drei Jahre ab dem 1. Januar 1991 für alle zwischen dem 1. Januar 1986 und dem 1. Januar 1991 gezahlten Summen, wobei nie etwas vor einer Zeitspanne von mehr als fünf Jahren zurückgefordert werden kann;

- beträgt die Verjährungsfrist zwei Jahre ab dem 1. Januar 1992 für alle zwischen dem 1. Januar 1991 und dem 1. Januar 1992 gezahlten Summen.

§ 3. Was gewährte Gehälter, Gehaltszulagen, Vorschüsse darauf sowie Entschädigungen oder Beihilfen, die Bestandteil der Gehälter oder Gehaltszulagen sind oder mit ihnen gleichzusetzen sind, betrifft, wird keine Rückzahlung der von der Flämischen Gemeinschaft an die Schulträger und die Personalmitglieder zu Unrecht gezahlten Summen, deren Gesamtbetrag nicht mehr als 1.000 Franken ausmacht, gefordert, es sei denn, der zu Unrecht gezahlte Betrag kann von noch auszuzahlenden Gehältern oder Gehaltszulagen oder von noch zu den gleichen Zwecken zu zahlenden Beträgen abgezogen werden.

Auf Vorschlag des flämischen Unterrichtsministers kann die Flämische Regierung den im vorstehenden Absatz erwähnten Betrag erhöhen. »

Gemäß der Begründung des Dekrets vom 31. Juli 1990 hatte diese Bestimmung (Artikel 197 des Entwurfs, der Artikel 198 geworden ist) « zum Zweck, die Rechtssicherheit für die Schulträger bezüglich der gewährten Funktionsmittel oder -zuschüsse und der Gehaltszulagen zu verbessern » (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1989-1990, Nr. 365-1, S. 58).

Dieser Artikel 198 ist am 1. September 1990 in Kraft getreten.

B.1.3. Artikel 9 des Dekrets vom 14. Juli 1998 über den Unterricht IX besagt:

« In Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht II wird ein § 4 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

§ 4. Damit die Aufforderung zur Rückzahlung gültig ist, muß sie dem Schuldner mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zur Kenntnis gebracht werden, unter Angabe

1° des Gesamtbetrags der zurückgeforderten Summe mit Vermerk der pro Jahr zu Unrecht durchgeführten Zahlungen;

2° der Bestimmungen, im Widerspruch zu denen die Zahlungen getätigt wurden.

Ab der Aufgabe des Einschreibebriefes kann der nicht geschuldete Betrag während dreißig Jahren zurückgefordert werden. »

Dieser Artikel ist das Ergebnis eines Abänderungsantrags, der wie folgt begründet wurde:

« Das Gesetz vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates und der Provinzen, das im *Belgischen Staatsblatt* vom 28. Februar 1970 veröffentlicht wurde, enthält in Kapitel II die Bestimmungen über die Verjährung von Forderungen zugunsten des Staates (Art. 7 §§ 1 bis 3). Artikel 7 § 1 des obenerwähnten Gesetzes besagt unter anderem, daß die vom Staat zu Unrecht ausgezahlten Summen endgültig verfallen, wenn die Rückzahlung nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren ab dem ersten Januar des Auszahlungsjahres gefordert wird, mit Ausnahme der nicht geschuldeten Summen, die durch betrügerische Handlungen oder durch falsche oder bewußt unvollständige Erklärungen erlangt wurden, wofür dreißig Jahre gelten.

Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II hat mit Wirkung zum 1. September 1990 für das Unterrichtswesen in der Flämischen Gemeinschaft die erstgenannte Verjährungsfrist mit einer Übergangsperiode von fünf Jahren auf ein Jahr verkürzt.

Durch einen königlichen Erlaß vom 17. Juli 1991, der im *Belgischen Staatsblatt* vom 21. August 1991 veröffentlicht wurde, wurden die Gesetze über die Staatsbuchführung koordiniert. In diese Koordinierung wurde das Gesetz vom 6. Februar 1970, abgeändert durch das Gesetz vom 24. Dezember 1976, aufgenommen, insofern die Bestimmungen auf die Staatsbuchführung Anwendung finden. Unter Auslassung der Pensionen bildet Artikel 7 §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 Artikel 106 der Koordinierung und lautet wie folgt:

Art. 106. § 1. Was Gehälter, Vorschüsse darauf und Entschädigungen oder Beihilfen, die Bestandteil der Gehälter sind oder mit ihnen gleichzusetzen sind, betrifft, sind die vom Staat zu Unrecht ausgezahlten Summen endgültig zugunsten derjenigen, die sie erhalten haben, verfallen, wenn deren Rückzahlung nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren ab dem ersten Januar des Auszahlungsjahres gefordert wurde.

Die im ersten Absatz festgesetzte Frist wird auf dreißig Jahre verlängert, wenn die nicht geschuldeten Summen durch betrügerische Handlungen oder durch falsche oder bewußt unvollständige Erklärungen erlangt wurden.

§ 2. Damit diese Aufforderung zur Rückzahlung gültig ist, muß sie dem Schuldner mit bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zur Kenntnis gebracht werden, unter Angabe

1° des Gesamtbetrags der zurückgeforderten Summe mit Vermerk der pro Jahr zu Unrecht durchgeführten Zahlungen;

2° der Bestimmungen, im Widerspruch zu denen die Zahlungen getätigt wurden.

Ab der Aufgabe des Einschreibebriefes kann der nicht geschuldete Betrag während dreißig Jahren zurückgefordert werden. '.

Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 legt genau die Fristen fest, innerhalb deren zu Unrecht ausgezahlte Summen endgültig denjenigen verfallen, die sie erhalten haben, doch er legt nicht fest, in welcher Weise die Rückzahlung dieser Summen gefordert werden muß und wie die Verjährung unterbrochen wird. Das Aufnehmen einer diesbezüglichen Bestimmung schien zum damaligen Zeitpunkt überflüssig, da die Bestimmungen, die hierzu in Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 und später in Artikel 106 § 2 der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung vorkamen, vollständig auf das Unterrichtswesen in der Flämischen Gemeinschaft anwendbar blieben und ungekürzt Anwendung fanden.

Der Deutlichkeit halber und zur Vermeidung jeder diesbezüglichen Anfechtung erweist es sich jedoch als wünschenswert, Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II um einen § 4 zu ergänzen, in den die Bestimmungen des obenerwähnten Artikels 106 § 2 der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung übernommen werden. » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 1997-1998, Nr. 1057-2, SS. 3-4)

B.1.4. Artikel 15 1° des Dekrets vom 14. Juli 1998 über den Unterricht IX bestimmte:

« Artikel 9 tritt ab dem 1. September 1990 in Kraft. »

Es handelt sich um das Datum, an dem Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II in Kraft getreten ist.

Im Urteil Nr. 36/2000 vom 29. März 2000 hat der Hof Artikel 15 1° des Dekrets vom 14. Juli 1998 für nichtig erklärt.

B.1.5. Der nunmehr angefochtene Artikel XIII.2 des Dekrets vom 13. Juli 2001 über den Unterricht-XIII-Mosaik besagt :

« Artikel 198 desselben Dekrets wird wie folgt ausgelegt :

' Dieser Artikel läßt die Bestimmungen von Artikel 7 § 2 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 über die Verjährung der Schuldforderungen zu Lasten oder zugunsten des Staates und der Provinzen unangetastet. ' »

Gemäß den Vorarbeiten dieser Bestimmung geht aus dem Text der Artikel 9 und 15 1° des Dekrets vom 14. Juli 1998 unzureichend hervor, « daß nicht die Absicht bestand, eine neue Regelung zu schaffen, sondern lediglich die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Februar 1970 zu bestätigen. Der Artikel des Entwurfs liefert eine authentische Auslegung von Artikel 198 des Unterrichtdekrets-II. Eine solche Auslegung bedeutet, daß ein Artikel bereits ab seinem Inkrafttreten in diesem Sinne zu verstehen ist » (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2000-2001, Nr. 729/1, S. 42).

In bezug auf den ersten Klagegrund

B.2. Die klagenden Parteien leiten einen ersten Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Zuständigkeitsverteilungsvorschriften ab, insbesondere die Artikel 35, 74 Nr. 3, 128 und 129 der Verfassung und Artikel 71 § 1 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 über die Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen.

Sie sind insbesondere der Auffassung, daß der obenerwähnte Artikel 71 § 1 verhindere, daß die Bestimmungen über die Staatsbuchführung bestätigt oder ausgedehnt werden könnten.

B.3. Aufgrund von Artikel 50 § 2 Absatz 1 des Finanzierungssondergesetzes vom 16. Januar 1989 legt das Gesetz die allgemeinen Bestimmungen fest, die auf die Haushalte und die Buchführung der Gemeinschaften und Regionen sowie auf die Organisation der durch den Rechnungshof ausgeführten Kontrolle Anwendung finden.

Solange dieses Gesetz zur Festlegung der allgemeinen Bestimmungen nicht in Kraft getreten ist, sind aufgrund von Artikel 71 § 1 des Finanzierungssondergesetzes die geltenden Bestimmungen über die Organisation und die Kontrolle des Rechnungshofes sowie die Kontrolle über die Vergabe und Verwendung von Zuschüssen und die Bestimmungen über die Staatsbuchführung auf entsprechende Weise auf die Gemeinschaften und Regionen anwendbar.

B.4. Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 beinhaltet hinsichtlich der Schuldforderungen des Staates eine Abweichung von der gemeinrechtlichen Verjährungsregelung. Diese Abweichung wirkt sich also unmittelbar auf die Buchführung und die Konten des Staates aus. Die Bestimmungen von Artikel 7 wurden im übrigen in die am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetze über die Staatsbuchführung (Artikel 106 und 107) aufgenommen.

Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 muß daher als eine Bestimmung über die Staatsbuchführung angesehen werden. Er findet bis zum Inkrafttreten des in Artikel 50 § 2 des Finanzierungssondergesetzes vorgesehenen Gesetzes sinngemäß Anwendung auf die Gemeinschaften und Regionen.

B.5. Aufgrund von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 können Dekrete Bestimmungen über Sachgebiete enthalten, für die nicht der Dekretgeber, sondern der föderale Gesetzgeber grundsätzlich zuständig ist. Hierzu ist es erforderlich, daß eine solche Regelung notwendig ist zur Ausübung der Zuständigkeiten der Region oder der Gemeinschaft, daß dieses Sachgebiet sich für eine differenzierte Regelung eignet und daß die Auswirkungen der betreffenden Bestimmungen auf dieses Sachgebiet nur marginal sind.

B.6. Die angefochtene Bestimmung dient zur Auslegung von Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 über den Unterricht-II.

Um zu prüfen, ob die angefochtene Bestimmung in Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes beschlossen werden konnte, muß der Hof zunächst untersuchen, ob dieser Artikel 198 die Bedingungen zur Anwendung von Artikel 10 erfüllt.

B.7. Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 bezweckt hauptsächlich, die Verjährungsfrist, die auf die Rückforderung von Beträgen Anwendung findet, die zu Unrecht von der Flämischen Gemeinschaft den Schulträgern und den Mitgliedern des Lehrpersonals ausbezahlt wurden, von fünf Jahren auf ein Jahr zu verkürzen.

Aus den Vorarbeiten ist abzuleiten, daß der Dekretgeber diese Bestimmung als notwendig erachtet hat, um die Rechtssicherheit für die Schulträger in bezug auf die Funktionsmittel oder -zuschüsse und die Gehaltszuschüsse zu verbessern (*Parl. Dok.*, Flämischer Rat, 1989-1990, Nr. 365-1, S. 58).

Es ist nicht ersichtlich, daß diese Beurteilung eindeutig falsch ist. Die Frage der Verjährung der Forderungen zur Erstattung von Beträgen, die von der Flämischen Gemeinschaft im Unterrichtssektor zu Unrecht gezahlt wurden, eignet sich zu einer differenzierten Regelung, und die Auswirkungen der geprüften Bestimmung auf das Sachgebiet, das Gegenstand des Gesetzes vom 6. Februar 1970 ist, ist marginal.

B.8. In Anwendung von Artikel 10 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen hat Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 in bezug auf Rückforderungen der Flämischen Gemeinschaft, die eine Folge von Schulträgern zu Unrecht gezahlten Zuschüssen und dem Lehrpersonal zu Unrecht gezahlten Gehältern sind, eine spezifische Regelung vorsehen können, die sich von den allgemeinen, durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 vorgesehenen Regeln unterscheidet.

B.9. Da Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 unter Beachtung der Zuständigkeitsverteilungsvorschriften beschlossen wurde, ist die gleiche Schlußfolgerung in bezug auf die angefochtene Bestimmung zu ziehen, die zur Auslegung dieses Artikels 198 dient.

B.10. Der erste Klagegrund ist unbegründet.

In bezug auf den zweiten Klagegrund

B.11. Der zweite Klagegrund ist aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung abgeleitet, an sich oder in Verbindung mit den Artikeln 13, 144, 146, 159 und 187 der Verfassung und mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die klagenden Parteien sind der Auffassung, der Dekretgeber habe mit der angefochtenen Bestimmung verhindern wollen, daß der Appellationshof Antwerpen über eine anhängige Rechtsfrage urteilen könne, und die rückwirkende Kraft dieser Bestimmung habe zur Folge, daß der Ablauf des Verfahrens in einem bestimmten Sinne beeinflußt werde, so daß einer gewissen Kategorie von Personen die allen gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien entzogen würden.

Nach Auffassung der Flämischen Regierung werde davon ausgegangen, daß auslegende Gesetze keine rückwirkende Kraft hätten und keine Änderung der Rechtspositionen mit sich brächten, sondern als in das von ihnen ausgelegte Gesetz integriert gelten würden.

B.12.1. Es gehört zum Wesen eines auslegenden Gesetzes, daß es rückwirkende Kraft bis zum Datum des Inkrafttretens der ausgelegten Gesetzesbestimmungen hat. Ein auslegendes Gesetz ist nämlich ein Gesetz, das einer Gesetzesbestimmung die Bedeutung verleiht, die sie nach Einschätzung des Gesetzgebers von der Annahme an hätte haben müssen.

B.12.2. Die Nichtrückwirkung der Gesetze ist eine Garantie zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie erfordert, daß der Inhalt des Rechts vorhersehbar und zugänglich ist, so daß jeder auf angemessene Weise die Folgen einer bestimmten Handlung zu dem Zeitpunkt, wo diese Handlung ausgeführt wird, vorhersehen kann. Diese Garantie darf nicht bloß durch den Umstand umgangen werden, daß ein Gesetz mit rückwirkender Kraft als Auslegungsgesetz dargestellt wird. Der Hof kommt daher nicht umhin zu prüfen, ob ein als auslegend bezeichnetes Gesetz mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist.

B.12.3. Mit Ausnahme des Strafrechts ist die rückwirkende Kraft, die sich aus einer auslegenden Gesetzesbestimmung ergibt, gerechtfertigt, insofern die ausgelegte Bestimmung von Anfang an vernünftigerweise nicht anders verstanden werden konnte, als in der auslegenden Bestimmung angegeben ist.

B.12.4. Ist dies nicht der Fall, so ist die sogenannte auslegende Bestimmung in Wirklichkeit eine reine rückwirkende Bestimmung. Folglich kann die rückwirkende Kraft nur gerechtfertigt werden, wenn sie unerläßlich ist zur Verwirklichung einer Zielsetzung des Gemeinwohls, wie das ordnungsgemäße Funktionieren oder die Kontinuität des öffentlichen Dienstes. Falls sich herausstellt, daß die rückwirkende Kraft außerdem zur Folge hat, daß der Verlauf von Gerichtsverfahren in einem bestimmten Sinne beeinflußt wird oder daß Gerichtsbarkeiten daran gehindert werden, über eine anhängige Rechtsfrage zu urteilen, erfordert die Beschaffenheit des betreffenden Grundsatzes, daß außergewöhnliche Umstände eine Rechtfertigung für das Handeln des Gesetzgebers liefern, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien verletzt.

B.13. Artikel 198 des Dekrets vom 31. Juli 1990 sieht für die Rückforderung von Zuschüssen und Gehältern, die zu Unrecht für den Unterricht gezahlt wurden, eine Regelung vor, die von derjenigen von Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Februar 1970 abweicht.

Das Dekret vom 31. Juli 1990 hat die Verjährungsfrist von fünf Jahren auf ein Jahr verkürzt, doch es enthielt keinerlei Bestimmung über die Unterbrechung dieser Verjährung.

B.14. Die Frage, ob diese Verjährungsfrist von einem Jahr durch eine Gerichtsvorladung oder durch einen Einschreibebrief unterbrochen wird, hängt nicht von der Auslegung der Formulierung des Dekrets ab, sondern von der Auslegung, die aus dem Schweigen des Dekrets zu diesem Punkt abzuleiten ist.

B.15. Wie bei der Annahme des Dekrets vom 14. Juli 1998 konnte der Dekretgeber den Standpunkt vertreten, daß die Flämische Gemeinschaft ebenso wie jede andere Behörde, auf die das Gesetz vom 6. Februar 1970 Anwendung findet, die Möglichkeit haben müsse, die Verjährung durch einen Einschreibebrief zu unterbrechen. Indem er diese Möglichkeit jedoch nur im Dekret vom 14. Juli 1998, dem eine rückwirkende Kraft ab dem 1. September 1990 verliehen wird, vorgesehen hat, hat er eine rückwirkende Maßnahme ergriffen, die nicht auf Gründen des Gemeinwohls oder auf außergewöhnlichen Umständen beruht, die es ihm erlauben würden, in anhängige Gerichtsverfahren einzugreifen.

B.16. Indem der Dekretgeber eine Maßnahme in die angefochtene Bestimmung aufgenommen hat, die die gleichen Folgen hat wie diejenige, die der Hof mit seinem Urteil Nr. 36/2000 für nichtig erklärt hat, diese Maßnahme nun jedoch als auslegend bezeichnet, während er dem Dekret vom 31. Juli 1990 eine Bestimmung hinzufügt, die nicht darin enthalten war, hat er eine Maßnahme ergriffen, die nicht mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung vereinbar ist.

B.17. Der Klagegrund ist begründet.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

erklärt Artikel XIII.2 des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 13. Juli 2001 über den Unterricht-XIII-Mosaik für nichtig.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 19. Dezember 2002.

Der Kanzler,

L. Potoms

Der Vorsitzende,

A. Arts