

Geschäftsverzeichnisnr. 7233
Entscheid Nr. 99/2020 vom 25. Juni 2020

ENTSCHEID

In Sachen: Klage auf Nichtigkeitklärung des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 12. Dezember 2018 « zur Abänderung des Dekrets vom 13. Oktober 2016 über die Zulassung und Subventionierung von Partnern, die Rechtsuchenden Hilfe leisten », erhoben von der VoG « Free Clinic » und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen und Y. Kherbache, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschant, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Klage und Verfahren*

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 10. Juli 2019 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 12. Juli 2019 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 12. Dezember 2018 « zur Abänderung des Dekrets vom 13. Oktober 2016 über die Zulassung und Subventionierung von Partnern, die Rechtsuchenden Hilfe leisten » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. Januar 2019): die VoG « Free Clinic », die VoG « L'Atelier des Droits Sociaux » und die VoG « Espace Social Télé-Service », unterstützt und vertreten durch RA R. Fonteyn, in Brüssel zugelassen.

Die Regierung der Französischen Gemeinschaft, unterstützt und vertreten durch RA M. Uyttendaele und RA C. Derave, in Brüssel zugelassen, hat einen Schriftsatz eingereicht, die klagenden Parteien hat einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht, und die Regierung der Französischen Gemeinschaft hat auch einen Gegenerwidierungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 6. Mai 2020 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter J.-P. Moerman, in Vertretung des Ehrenrichters J.-P. Snappe, und L. Lavrysen beschlossen, dass die Rechtssache verhandlungsreif ist, dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 20. Mai 2020 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Da keine Sitzung beantragt wurde, wurde die Rechtssache am 20. Mai 2020 zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf das angefochtene Dekret, dessen Kontext und dessen Zustandekommen

B.1.1. Das Dekret der Französischen Gemeinschaft vom 12. Dezember 2018 « zur Abänderung des Dekrets vom 13. Oktober 2016 über die Zulassung und Subventionierung von Partnern, die Rechtsuchenden Hilfe leisten » (nachstehend: Dekret vom 12. Dezember 2018) bestimmt:

« Article 1er. A l'article 30 du décret l'alinéa 1er est remplacé par la disposition suivante :

‘ Le Gouvernement peut accorder aux partenaires des subventions, calculées conformément au présent chapitre, destinées à soutenir la réalisation des missions et obligations liées à leur agrément. ’

Art. 2. La présente proposition entre en vigueur au 1er janvier 2017 ».

B.1.2. Artikel 30 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft vom 13. Oktober 2016 « über die Zulassung und Subventionierung von Partnern, die Rechtsuchenden Hilfe leisten » (nachstehend: Dekret vom 13. Oktober 2016) bestimmte vor seiner Abänderung durch das Dekret vom 12. Dezember 2018:

« Pour la réalisation des missions et obligations liées à leur agrément, le Gouvernement accorde aux partenaires des subventions calculées conformément aux dispositions du présent chapitre.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les prestations pouvant être couvertes par les subventions allouées par l'autorité fédérale en exécution de l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et de l'article 5, § 2, de la loi du 6 décembre 2005 relative à l'établissement et au financement de plans d'action en matière de sécurité routière ne peuvent faire l'objet d'un subventionnement en vertu du présent chapitre ».

B.2. Die Angelegenheit der sozialen Hilfeleistung für Rechtsuchende ist den Gemeinschaften zugewiesen.

In der Französischen Gemeinschaft ist sie durch das Dekret vom 13. Oktober 2016, das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, und durch dessen Ausführungserlasse geregelt.

Die Französische Gemeinschaft hat entschieden, die verschiedenen Dienste, die unter anderem soziale Hilfeleistungen für Rechtsuchende erbringen, in der « Direction Partenariats » zusammenzufassen. Diese « Partner »-Dienste sind hauptsächlich Vereinigungen, die von der Französischen Gemeinschaft zugelassen und subventioniert werden, die ihnen eine Reihe von Aufgaben, insbesondere die Hilfeleistung für Rechtsuchende, überträgt.

Die drei Grundsätze, die dem Dekret vom 13. Oktober 2016 zugrunde lagen, sind die Harmonisierung der Regeln für die Subventionierung, die Modernisierung der Gesetzgebung und die allgemeine Stabilisierung der Beschäftigung und der vorhandenen Fachkompetenz.

Mit diesem Dekret wurden zwei Neuerungen eingeführt: einerseits werden die Aufgaben der Partner aus Sicht der Begünstigten und nicht mehr aus Sicht der Akteure definiert und andererseits werden die Subventionen nach den gemäß den Bedürfnissen des Rechtsuchenden ausgeführten Aufgaben, das heißt nach Leistung und nicht mehr nach Dienst festgelegt.

Um ihre Aufgaben auszuüben, müssen die Vereinigungen eine Zulassung bei der Regierung beantragen, um Subventionen für ihre Ausführung zu erhalten. Die Subventionen werden auf der Grundlage der ausgeführten Aufgaben gewährt. Die Zulassung deckt einen oder mehrere Gerichtsbezirke ab und ist für eine Dauer von sechs Jahren gültig.

B.3. Die Zulassung stellt somit die Vorbedingung für die Gewährung von Subventionen dar. Jedoch gingen die Meinungen in Bezug auf die Auslegung des vorerwähnten Artikels 30 des Dekrets vom 13. Oktober 2016 auseinander, insbesondere bei der Frage, ob die Regierung nach erteilter Zulassung auch Subventionen gewähren muss oder ob deren Gewährung nur eine Möglichkeit ist.

In diesem Kontext wurde das angefochtene Dekret vom 12. Dezember 2018 angenommen.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.4.1. Der zweite Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen die Artikel 10, 11 und 23 Absätze 1, 2 und 3 Nr. 2 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit den Grundsätzen der Rechtsicherheit und der Nichtrückwirkung.

Die klagenden Parteien bemängeln die Rückwirkung des Dekrets vom 12. Dezember 2018, das auf Situationen Anwendung finde, die vor seinem Inkrafttreten existierten, und führen an, dass es zur Folge habe, dass der Ausgang von von ihnen eingeleiteten Gerichtsverfahren in eine bestimmte Richtung beeinflusst werde. Sie fügen hinzu, dass die anfängliche Absicht des Dekretgebers, die in den Vorarbeiten dargelegt worden sei, fragwürdig sei, weil nach ihrer Auffassung ursprünglich ein direkter Zusammenhang zwischen der Zulassung und der Subventionierung festgelegt worden sei.

B.4.2. Die Regierung der Französischen Gemeinschaft vertritt den Standpunkt, dass das angefochtene Dekret ein auslegendes Dekret ist, was aus den Vorarbeiten hervorgehe, und dass es daher in der Natur eines solchen Akts liege, dass er rückwirkend zum Tag des Inkrafttretens des ursprünglichen Akts sei.

B.5. Nach Artikel 133 der Verfassung ist die authentische Interpretation der Dekrete allein Sache des Dekretes.

Eine Dekretsbestimmung ist auslegend, wenn sie einer Dekretsbestimmung den Sinn verleiht, den der Dekretgeber ihr bei ihrer Annahme verleihen wollte und den sie vernünftigerweise erhalten konnte. Es gehört also zum Wesen einer solchen Dekretsbestimmung, dass sie bis zum Datum des Inkrafttretens der von ihr ausgelegten Dekretsbestimmung zurückwirkt.

Die Garantie der Nichtrückwirkung der Dekrete könnte jedoch nicht durch den bloßen Umstand umgangen werden, dass eine rückwirkende Dekretsbestimmung als eine auslegende Dekretsbestimmung dargestellt würde.

B.6.1. In den Vorarbeiten zum angefochtenen Dekret heißt es:

« Le décret du 13 octobre 2016 [...] permet aux organismes qui offrent une aide aux justiciables de solliciter leur agrément en qualité de ‘ partenaires ’ de l’Administration. [...] »

Au-delà de cette reconnaissance officielle, l’agrément permet également au partenaire de solliciter des subventions destinées à soutenir la réalisation des missions et obligations liées à cet agrément.

L’enveloppe dédiée à ces subventions ne permet toutefois pas de soutenir l’ensemble des organismes qui offrent une aide aux justiciables dans le respect des conditions d’agrément. Le gouvernement a donc décidé de soutenir en priorité les partenaires qui étaient déjà subventionnés en vertu des législations que le décret du 13 octobre 2016 est venu remplacer. Cette décision a été prise afin de se conformer aux objectifs du législateur, à savoir la favorisation de la stabilité des emplois (art. 4, 3^o du décret), ainsi que la constitution et la pérennisation de l’expertise interne des partenaires (art. 4, 4^o du décret).

Il n’en demeure pas moins que certains organismes, non subventionnés précédemment, et pour lesquels aucun budget complémentaire n’est actuellement disponible, ont demandé également leur agrément en vertu du décret du 13 octobre 2016. Or, ces organismes offrent aux justiciables des prestations de qualité qui méritent une reconnaissance officielle de la part de la

Communauté française, même non accompagnée - dans un premier temps - d'un subventionnement.

La rédaction actuelle du présent décret manque de clarté sur la possibilité laissée au gouvernement d'agréer un partenaire qui le demande, sans pour autant le subventionner. Pourtant, rien dans le décret n'oblige le gouvernement à subventionner l'ensemble des prises en charges du partenaire. En vertu de l'article 33, il lui appartient même de fixer le nombre annuel de prises en charge subventionnées et ce nombre peut très bien être fixé à zéro si les finances publiques ne permettent pas un subventionnement (en raison du caractère limitatif des crédits budgétaires). Par ailleurs, la différence de traitement ainsi réalisée entre les partenaires est objective et légalement fondée sur la volonté du législateur de favoriser la stabilité de l'emploi subventionné et la pérennisation de l'expertise existante.

A l'appui de cette interprétation, rappelons que lors du passage du projet de décret en commission, il avait été précisé ceci : ' [le décret] prévoit la *possibilité* de subventionner les partenaires agréés par période de trois années, se déroulant par conséquent sur un sextennat d'agrément. Toutefois, la mise en œuvre de ces principes sera *progressive*. Les services existants voient leur pérennité garantie, notamment sur le plan des moyens alloués. ' (Doc., Parl. Com. fr., 2015-2016, n° 330 - 3, pp. 4 et 5).

En conséquence, il est souhaitable de clarifier la situation en faisant valider l'interprétation précitée par le Parlement, afin de lui conférer une authenticité légale. Dans un souci de sécurité juridique, il convient donc de faire rétroagir cette interprétation authentique à la date d'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2016, soit le 1er janvier 2017. Il est renvoyé au commentaire de l'article 2 quant au détail de la modification rédactionnelle proposée.

[...]

Article 2

Cet article visant à rétablir l'intention initiale du législateur (voir l'exposé des motifs), il convient, dans un souci de sécurité juridique, de le faire rétroagir au jour de l'entrée en vigueur du décret du 13 octobre 2016, à savoir le 1er janvier 2017 » (*Parl. Dok.*, Parlament der Französischen Gemeinschaft, 2018-2019, Nr. 699/1, SS. 3-4).

In den Vorarbeiten heißt es ferner:

« M. le ministre précise que le gouvernement a approuvé le dépôt de la présente proposition de décret afin, comme l'ont exposé les déposants, de procéder à une modification qui vise à clarifier une disposition présente dans le décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires des maisons de justice.

En effet, certains services, qui n'étaient précédemment pas financés par les autorités compétentes avant la sixième réforme de l'Etat, et pour lesquels aucun budget n'est actuellement disponible, ont sollicité, comme d'autres services d'ailleurs, leur agrément en vertu du ' décret partenariat '.

Or, ces services offrent aux justiciables des prestations de qualité qui méritent une reconnaissance officielle de la part de la Fédération Wallonie-Bruxelles et ce, même si dans un premier temps, ils ne bénéficient pas d'un financement.

Dès lors et vu que la rédaction actuelle du décret est sujette à différentes interprétations quant à la possibilité laissée au gouvernement d'agréer un partenaire qui le demande, sans pour autant le subventionner, il est proposé de modifier le décret afin de clarifier cette disposition qui va formellement dans le sens présenté lors des travaux parlementaires au moment des discussions du décret.

[Un membre] souhaite obtenir une réponse quant à la nécessité de prévoir une rétroactivité.

M. le ministre répond qu'il existe deux interprétations des services. Le Centre d'expertise juridique considère que le décret en l'état permet d'agréer sans subventionner alors que l'Inspection des finances est d'un avis contraire. Il s'agit par conséquent d'assurer la sécurité juridique du texte » (*Parl. Dok.*, Parlement der Französischen Gemeinschaft, 2018-2019, Nr. 699/2, S. 3).

B.6.2. Die Vorarbeiten zum Dekret vom 13. Oktober 2016 bestätigen die ursprüngliche Absicht des Dekretgebers:

« Pour conclure son exposé, M. le Ministre indique que ce décret permettra l'agrément, par le Gouvernement, des associations partenaires des Maisons de Justice pour autant qu'elles respectent certaines obligations et conditions pour une durée de six années reconductibles. De plus, il prévoit la possibilité de subventionner des partenaires agréés par période de trois années, se déroulant par conséquent sur un sextennat d'agrément.

Toutefois, la mise en œuvre de ces principes sera progressive. Les services existants voient leur pérennité garantie, notamment sur le plan des moyens alloués. A cette fin, les arrêtés d'exécution en cours d'élaboration, en concertation avec le secteur, comprendront les modalités de mise en œuvre » (*Parl. Dok.*, Parlement der Französischen Gemeinschaft, 2015-2016, Nr. 330/3, SS. 4-5).

Ebenso wurde während der Vorarbeiten zum Dekret vom 13. Oktober 2016 eindeutig präzisiert, dass bei der Subventionierung die Grundsätze der Stabilisierung der Beschäftigung und der vorhandenen Fachkompetenz beachtet werden müssten, weshalb die Subventionierung nach dem Kommentar zu Artikel 31 « innerhalb der Grenzen der Haushaltsmittel auf der Grundlage einer Analyse des Bedarfs und der Aufträge, die in dem Gerichtsbezirk bestehen, alle drei Jahre » erfolgt (ebenda, Nr. 330/1, S. 13).

B.7. Aus all diesen Elementen ergibt sich, dass die Absicht des Dekretgebers immer war, die Zulassung eines Partners als notwendige Bedingung, aber nicht als eine ausreichende Bedingung für die Beantragung einer Subvention anzusehen.

Durch die Annahme des angefochtenen Dekrets hat der Dekretgeber versucht, die aus den unterschiedlichen Auslegungen von Artikel 30 des Dekrets vom 13. Oktober 2016 entstandene Rechtsunsicherheit zu beheben. Artikel 1 des angefochtenen Dekrets gibt diesem Artikel einen Sinn, den der Dekretgeber ihm bereits bei seiner Annahme geben wollte und den er vernünftigerweise erhalten konnte.

In Bezug auf Artikel 2 des Dekrets vom 12. Dezember 2018 gehört es zum Wesen einer auslegenden Bestimmung, dass sie bis zum Datum des Inkrafttretens der von ihr ausgelegten Dekretsbestimmung zurückwirkt, denn sie verleiht dem ausgelegten Text den Sinn, den er vernünftigerweise seit seiner Annahme hätten haben sollen.

B.8. Der zweite Klagegrund ist unbegründet.

In Bezug auf den ersten und den dritten Klagegrund, welche zusammen geprüft werden

B.9. Im ersten Klagegrund führen die klagenden Parteien im Wesentlichen an, dass das Dekret vom 12. Dezember 2018, indem es keine Pflicht zur Subventionierung vorsehe, sobald die Zulassung erlangt worden sei, die Folge habe, dass das Schutzniveau, das den Begünstigten des juristischen Beistands geboten werde, die ihren Dienst in Anspruch nähmen, erheblich verringert werde.

Mit dem dritten Klagegrund führen die klagenden Parteien an, dass das Dekret vom 12. Dezember 2018 zu einem ungerechtfertigten Behandlungsunterschied zwischen den Einrichtungen für den ersten juristischen Beistand, die vor dem Inkrafttreten des Dekrets vom 13. Oktober 2016 anerkannt und subventioniert wurden, einerseits und den vor diesem Datum zugelassenen, aber nicht subventionierten Einrichtungen andererseits führe, da offenbar angenommen werde, dass Erstere automatisch förderfähig sind, während Letztere dies trotz einer ordnungsgemäßen Zulassung nicht unmittelbar sind.

B.10. Da das angefochtene Dekret ein auslegendes Dekret ist, ändert es nicht die Tragweite des ausgelegten Dekrets. Die nicht automatische Subventionierung der Partner, die durch eine Zulassung ermächtigt werden, den Rechtsuchenden juristischen Beistand zu leisten,

wie sie durch die Artikel 30 ff. vorgesehen ist, wurde durch das Dekret vom 13. Oktober 2016 eingeführt. Die Beschwerdegründe und der Behandlungsunterschied haben somit ihren Ursprung nicht in dem angefochtenen Dekret.

B.11. Der erste und der dritte Klagegrund sind unbegründet.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

weist die Klage zurück.

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 25. Juni 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschant

F. Daoût