KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.856/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 februari 2006 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 maart 2006, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 28 februari 2006, 7 maart 2006, 14 maart 2006 en 21 maart 2006, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

Vooreerst wordt de doelgroep van het inburgeringsbeleid verruimd, alsmede de categorie van personen voor wie het volgen van een inburgeringstraject verplicht is.

De personen die recht hebben op een inburgeringstraject (en die "inburgeraars" worden genoemd) bestaan voortaan uit twee categorieën van personen. Naast de meerderjarige vreemdelingen behoren ook de meerderjarige Belgen, geboren buiten België, met minstens één ouder geboren buiten België, tot de doelgroep. Binnen deze verruimde doelgroep van nieuwkomers en zogenaamde oudkomers (personen die reeds langer dan één jaar in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in het rijksregister zijn ingeschreven) worden prioritaire groepen afgebakend, die bij voorrang recht hebben op het volgen van een inburgeringstraject.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

De groep van personen uit de doelgroepen voor wie het volgen van een inburgeringstraject verplicht is, wordt uitgebreid. Het gaat om de meerderjarige vreemdelingen van de doelgroep die niet langer dan twaalf opeenvolgende maanden door een gemeente uit het Nederlandse taalgebied in het rijksregister zijn ingeschreven, de in België erkende vluchtelingen of kandidaat-vluchtelingen wier asielaanvraag ontvankelijk is verklaard, de nieuw- en oudkomers die een religieuze of levensbeschouwelijke functie uitoefenen, en later de nieuw- en oudkomers die leven van een inkomen via maatschappelijke dienstverlening of van een leefloon. Een aantal personen worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht, waarbij rekening wordt gehouden met de Europeesrechtelijke verplichtingen ter zake.

Voorts worden een aantal punctuele wijzigingen of aanpassingen op formeel vlak aangebracht.

Het ontworpen decreet bevat ten slotte een aantal aanpassingen van het sanctieregime, dat voortaan wordt gebaseerd op een systeem van administratieve geldboeten.

BEVOEGDHEID

3. Krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Onder deze bevoegdheid kan het opzetten van een inburgeringsregeling, zoals omschreven in het ontworpen artikel 2, 1°, worden begrepen, waarbij deze regeling niet noodzakelijkerwijze dient te worden beperkt tot personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Evenmin dient zij te worden beperkt tot regelingen met een vrijwillig karakter, zodat de gemeenschappen bij de uitoefening van hun bevoegdheid aan de betrokkenen verplichtingen vermogen op te leggen [2].

Bij de uitoefening van hun bevoegdheden ter zake dienen de gemeenschappen evenwel het beginsel van het vrije verkeer van personen in acht te nemen, niet alleen op Europeesrechtelijk vlak, maar ook op intern vlak. De in artikel 6,

---

(2) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, 2.B.

§ 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen bevoegdheidsbeperking heeft immers een algemene draagwijdte en geldt derhalve ook ten aanzien van de gemeenschappen [3]. Of die beperking werd gerespecteerd, wordt hierna onderzocht.

OVEREENSTEMMING MET HET RECHT OP VRIJ VERKEER EN VERBLIJF

4.1. In het ontworpen artikel 5, § 2, worden burgers van de Europese Unie, burgers van landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat terecht vrijgesteld van de inburgeringsplicht, nu zulks voortvloeit uit het EG- of EU-Verdrag, de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, of uit het afgeleide gemeenschapsrecht ter zake.

4.2. De verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject kan ook niet worden opgelegd aan echtgenoten en familieleden [4] die zelf geen burgers zijn van de Europese Unie of van de genoemde landen, maar die over een geldige verblijfstitel beschikken [5] en die burgers die zelf gebruik maken van hun recht op vrij verkeer en verblijf, begeleiden of zich bij hen voegen. Die personen bezitten immers zelf een afgeleid recht op vrij verkeer en verblijf, zodat evenmin aan hen een belemmering van dat recht kan worden opgelegd.

Het toepassingsgebied van artikel 5, § 2, dient derhalve te worden uitgebreid tot de genoemde categorieën.

---

(3) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 53/99, 26 mei 1999, B.6.3; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.5.2; Arbitragehof, nr.146/2004, 15 september 2004, B.7.1.

(4) Zie voor een nadere omschrijving van dit begrip, artikel 2 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EG.

(5) Zie H.v.J., nr. C-109/01, 23 september 2003, Akrich, *Jur. H.v.J.*, 2003, I-09607.

4.3. In het ontworpen artikel 5, § 2, 1°, is geen rekening gehouden met de gevallen van dubbele nationaliteit (de Belgische en die van een "EU+"-land) of met het geval van een Belg die gebruik heeft gemaakt van het uit het Europese recht voortvloeiende recht om zich in een "EU+"-land te vestigen, maar nadien naar België terugkeert. In die gevallen bestaat de inburgeringsplicht wanneer de betrokken personen behoren tot de in het ontworpen artikel 5, § 1, 2° (en later 4°), bedoelde inburgeraars, terwijl ze daarvan op grond van het Europese recht dienen te worden vrijgesteld. Hetzelfde geldt overigens ten aanzien van echtgenoten en familieleden in Europeesrechtelijke zin van die personen.

Het ontworpen artikel 5, § 2, 1°, zal op dit vlak dienen te worden aangepast.

4.4. In een standpunt dat de Europese Commissie met betrekking tot de Nederlandse inburgeringsregeling heeft geuit [6], heeft zij gewezen op de standstill-bepalingen in de associatieovereenkomst met Turkije [7]. Met betrekking tot dat standpunt heeft de Nederlandse Regering een omstandig antwoord gegeven [8]. Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, deze problematiek niet kunnen uitdiepen.

4.5. Aan onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat van de Europese Unie de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen bezitten, en die gebruik maken van hun recht op verblijf in een andere lidstaat binnen de perken van artikel 14 van die richtlijn, kan krachtens artikel 15, lid 3, tweede alinea, ervan, geen inburgeringstraject worden opgelegd indien de betrokken onderdanen van derde landen aan integratievoorwaarden hebben moeten voldoen om de status van langdurig ingezetene te verwerven overeenkomstig artikel 5, lid 2, van die richtlijn. Artikel 15, lid 3, derde alinea, van die richtlijn voegt daaraan toe dat, "onverminderd de tweede alinea", van de betrokkenen mag worden verlangd dat zij deelnemen aan taalcursussen.

---

(6) *Parl. St.*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-05, 29.543 en 29.700, nr. 8.

(7) Zie o.m. *Parl. St.*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004-05, 30.308, nr. 3.

(8) Memorie van Toelichting, voorstel van wet inburgering, *Parl. St.*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005-06, 30.308, nr. 3.

Ook met deze richtlijnbepaling moet in het ontwerp rekening worden gehouden.

5. De Europese beginselen inzake vrij verkeer gelden *mutatis mutandis* op het internrechtelijke vlak op grond van het in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgenomen beginsel van de economische unie (zie opmerking 3). Met deze bevoegdheidsbeperking is in het ontwerp geheel geen rekening gehouden, wat dient te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. Het vereiste, opgenomen in het ontworpen artikel 3, § 1, tweede lid, dat de inburgeraar bedoeld in het ontworpen artikel 3, § 1, eerste lid, 2°, de bewijslast draagt met betrekking tot de geboorteplaats van zijn ouders, heeft slechts zin voor zover het gaat om een persoon die het recht heeft om een inburgeringstraject te volgen, zonder dat hij ook onderworpen is aan een verplichting daartoe. De genoemde bepaling dient gelet hierop te worden aangepast.

7. Krachtens het ontworpen artikel 3, § 2, heeft elke inburgeraar recht op het volgen van een inburgeringstraject. Krachtens het ontworpen artikel 3, §§ 3 en 4, hebben bepaalde categorieën van inburgeraars bij voorrang recht op het volgen van een inburgeringstraject of op een onderdeel ervan.

Er dient op te worden gewezen dat wanneer de decreetgever op een algemene wijze een recht creëert, eenieder aan wie dat recht wordt toegekend, dit moet kunnen laten gelden. De voorrangsregeling mag er bijgevolg niet toe leiden dat bepaalde groepen dit recht in feite ontzegd wordt.

8. In het ontworpen artikel 3, § 5, wordt best gespecificeerd wat wordt verstaan onder het begrip "de minderjarige anderstalige nieuwkomer, zoals vermeld in de organieke onderwijswetgeving ter zake".

Artikel 4

9. Er dient te worden verduidelijkt waarop de delegatie aan de Vlaamse Regering, in het ontworpen artikel 4, § 3, eerste lid, om de "voorwaarden" te bepalen van de vergoeding voor het volgen van een primair inburgeringstraject, betrekking heeft. Gelet op het in artikel 173 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel inzake retributies, mag deze delegatie er niet toe leiden dat de Vlaamse Regering vrijstellingen van de retributie zou mogen toekennen.

10. Krachtens het ontworpen artikel 4, § 3, derde lid, wordt het volgen van een primair inburgeringstraject gekoppeld aan het betalen van een waarborg. Gelet op het gebruik van de term "waarborg", is het aannemelijk dat het bedrag van de waarborg zal worden terugbetaald wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Het is niet duidelijk welke die voorwaarden zijn. Volgens de memorie van toelichting zal de waarborg worden terugbetaald wanneer een inburgeringsattest wordt behaald, terwijl de waarborg in mindering zal worden gebracht bij de eventuele oplegging van een bij het ontworpen artikel 25, § 2, bedoelde administratieve geldboete. De waarborg wordt, nog volgens de memorie van toelichting, bedoeld als een bijkomende stimulans om het aangevatte inburgeringstraject "tot een goed einde te brengen".

Het is, mede gelet op het gegeven dat het verbeuren van de waarborg wordt opgevat als een sanctie, onontbeerlijk dat op een precieze wijze in het decreet zelf wordt aangegeven aan het bereiken van welke doelstellingen het terugbetalen van de waarborg wordt gekoppeld en in welke gevallen hij niet wordt terugbetaald. Het is pas dan dat een oordeel kan worden gevormd omtrent de proportionaliteit van de ontworpen maatregel.

Artikel 5

11. Er wordt in de eerste plaats verwezen naar de opmerkingen betreffende de overeenstemming van het ontwerp met het recht op vrij verkeer en verblijf.

12. Krachtens het ontworpen artikel 5, § 1, 2°, is iedere inburgeraar die één van de erin bedoelde functies van bedienaar van de eredienst uitoefent, verplicht een inburgeringstraject te volgen. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gewezen op de maatschappelijke voorbeeld- en aanspreekfunctie van de betrokken personen. Vraag is evenwel of ook nog geen andere categorieën van personen zulk een functie vervullen, en welke dan de verantwoording is om de ene categorie wel, en de andere categorie niet aan de inburgeringsplicht te onderwerpen.

13. Krachtens het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, kan de Vlaamse Regering aanvullende categorieën van personen vrijstellen van de inburgeringsplicht en kan ze de voorwaarden bepalen waaronder die vrijstelling wordt verleend. In het ontworpen decreet zouden op zijn minst de criteria moeten worden vastgesteld waardoor de Regering haar bij de uitoefening van die delegatie dient te laten leiden.

14. Krachtens het ontworpen artikel 5, § 3, 2°, is de verplichte inburgeraar ertoe gehouden regelmatig deel te nemen aan het vormingsprogramma "en/of" de doelstellingen van de onderdelen ervan te behalen. Die formulering maakt niet duidelijk welke de juiste inhoud van de inburgeringsverplichting is, wat dient te worden verholpen. De delegatie aan de Vlaamse Regering, in het ontworpen artikel 5, § 4, tweede lid, kan dit euvel niet verhelpen, zeker niet nu de niet-naleving van de in het ontworpen artikel 5, § 3, bepaalde

inburgeringsverplichtingen kan worden bestraft met administratieve geldboeten met een strafrechtelijk karakter, wat noopt tot het naleven van het legaliteitsbeginsel. Bovendien valt het niet uit te sluiten dat de inburgeringsplicht een beperking kan uitmaken van het recht op privé-leven, en derhalve ook het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel dient te worden in acht genomen [9].

Evenzo dienen gelet hierop het begrip "attest van inburgering" (ontworpen artikel 2, 11° - artikel 2 van het ontwerp), en het ontworpen artikel 14, eerste lid (artikel 16 van het ontwerp), te worden aangepast.

Bovendien dient ervoor te worden gewaakt dat de inburgeringsplicht geen onevenredige gevolgen heeft ten aanzien van de betrokken migrant [10], waarbij erop acht dient te worden geslagen dat het niet-naleven van de verplichte inburgering met administratieve sancties kan worden bestraft. In dit licht moet de inburgeringsplicht zo worden opgevat dat rekening wordt gehouden met de intellectuele mogelijkheden van de betrokkenen of met hun bijzondere sociale kenmerken.

Artikel 6

15. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de opsomming van onderwijsdiploma's in het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, wel volledig is. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag waarom de diploma's van instellingen waarvoor de federale overheid bevoegd is (zoals de Koninklijke Militaire School) niet worden in aanmerking genomen of deze van een internationale of Europese school met een Nederlandstalig leerprogramma.

16. Het is niet duidelijk waarom de bij het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, bedoelde vrijstelling van de inburgeringsplicht enkel wordt toegekend aan de inburgeraars bedoeld in het ontworpen artikel 5, § 1, 4°, en niet aan andere categorieën van verplichte

(9) Zie over dit beginsel o.m. Arbitragehof, nr. 202/2004, 21 december 2004, B.5.4.

(10) Advies 34.569/3 van 18 december 2002 over amendementen op een ontwerp van decreet betreffende het Vlaams inburgeringsbeleid, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2001-02, nr. 1229/4.

inburgeraars. Indien de beperkte vrijstelling wordt behouden, verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting te verantwoorden waarom de vrijstelling wordt beperkt tot de genoemde categorie van inburgeraars.

17. Het Koninkrijk der Nederlanden (niet: Koninkrijk Nederland) omvat ook Aruba en de Nederlandse Antillen. Het is onduidelijk of ook onderwijsdiploma's behaald in door die gebiedsdelen erkende, gefinancierde, georganiseerde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen in aanmerking komen voor de in het ontworpen artikel 5, § 2, derde lid, bedoelde vrijstelling. In voorkomend geval dient het toepassingsgebied van die bepaling te worden beperkt.

Artikel 7

18. Aangezien de inburgeringsplicht niet van toepassing is en gelet op de territoriale bevoegdheidsverdeling niet van toepassing kan zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, is het zinledig het ontworpen artikel 14, tweede lid, in dat gebied te laten gelden. Die bepaling dient bijgevolg te worden toegevoegd aan de in het ontworpen artikel 7, § 1, opgenomen lijst van bepalingen die niet van toepassing zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Artikel 22

19. In een normatieve tekst horen enkel eigenlijke rechtsregels thuis, en geen bepalingen die slechts een bedoeling uitdrukken of een streefdoel vaststellen.

Het ontworpen artikel 19, eerste lid, waarin thans een voorschrift is opgenomen dat slechts "in principe" moet worden vervuld, dient derhalve ofwel te vervallen, ofwel te worden geherformuleerd als een eigenlijke normatieve bepaling. In dat laatste geval dient bovendien te worden verwezen naar artikel 1, § 7, van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, in plaats van naar die wet als zodanig.

20. In het ontworpen artikel 19, derde lid, dienen de grenzen te worden aangegeven waarbinnen de Vlaamse Regering de haar toegekende delegatie dient uit te oefenen.

Artikel 26

21. In het ontworpen artikel 25, § 1, tweede lid, dient te worden bepaald welke sancties kunnen worden opgelegd. Thans wordt slechts één enkele sanctie (zie hierover opmerking 22) bij wijze van voorbeeld vermeld [11].

22. In hetzelfde ontworpen artikel 25, § 1, tweede lid, wordt bepaald dat het niet-naleven van de verplichting door het onthaalbureau om de aanmelding en de regelmatige deelname van de inburgeraars aan het vormingsprogramma te controleren, of van de in artikel 12, § 1, bedoelde verplichtingen, aanleiding kan geven tot een gedeeltelijke terugvordering van de toegekende subsidies tot een maximum van tien percent ervan.

Een dergelijke regeling wijkt af van artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden is indien hij, onder meer, de voorwaarden [12] niet naleeft waaronder de toelage verleend werd (1°) [13].

---

(11) De in het ontworpen artikel 25, § 1, tweede lid, vervatte delegatie aan de Vlaamse Regering omvat niet de bevoegdheid om de sancties zelf te bepalen, en zou dit overigens ook niet kunnen nu zulk een essentieel element bij decreet dient te worden bepaald.

(12) Men kan ervan uitgaan dat het correct vervullen van de opgedragen taken een subsidiëringsvoorwaarde uitmaakt.

(13) De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, heft deze bepaling op. Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, is de inwerkingtreding van die wet evenwel uitgesteld tot 1 januari 2007.

In dat verband moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" [14]. De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" [15].

De ontworpen bepaling beperkt de terugvordering tot maximum tien percent van de subsidies, en is in dat opzicht minder streng dan wat in artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is vervat. Uit wat voorafgaat volgt dat de decreetgever, behoudens wanneer hij een beroep zou kunnen doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden (wat de Raad van State, afdeling wetgeving, te dezen niet ziet), niet bevoegd is om die versoepeling in te voeren.

23. Ook de in het ontworpen artikel 25, § 1, vijfde lid, bedoelde sancties dienen in het ontwerp te worden bepaald.

---

(14) Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/1, 37).

(15) *Parl. St.*, Kamer, 1988-89, nr. 635/18, 543.

24. Krachtens het ontworpen artikel 25, § 2, kan een administratieve geldboete van 50 tot 5000 euro worden opgelegd aan de verplichte inburgeraars die de bepalingen van artikel 5, § 3, van het decreet van 28 februari 2003 niet naleven, alsook aan verplichte inburgeraars die op onrechtmatige wijze het vormingsprogramma van het primaire inburgeringstraject vroegtijdig beëindigen.

Die sancties, die overigens in de plaats komen van de bestaande strafrechtelijke sancties, zijn gelet op hun aard, doelgroep, doelstelling en zwaarte te beschouwen als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter. Gelet hierop dient een systeem van rechtsbescherming te bestaan dat voldoet aan de vereisten voortvloeiend uit artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en uit de Belgische Grondwet.

Te dien aanzien kan in de eerste plaats worden verwezen naar een arrest van 4 maart 2004 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [16] waarin dienaangaande het volgende wordt geoordeeld:

> "25. Le Gouvernement ne conteste pas que l'article 6 de la Convention soit applicable en l'espèce. La Cour rappelle qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision ainsi prise à son encontre un tribunal offrant les garanties de ce texte (*Bendenoun c. France*, arrêt du 24 février 1994, série A n° 284, § 46).
>
> 26. Le respect de l'article 6 de la Convention suppose en effet que la décision d'une autorité administrative ne remplissant pas elle-même les conditions de l'article 6 § 1 subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*Schmautzer, Umlauft, Gradinger, Pramstaller, Palaoro et Pfarrmeier c. Autriche*, arrêts du 23 octobre 1995, série A n° 328 A-C et 329 A-C, respectivement §§ 34, 37, 42, 39, 41 et 38).
>
> 27. Parmi les caractéristiques d'un organe judiciaire de pleine juridiction figure le pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise, rendue par l'organe inférieur. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi (*Chevrol c. France*, arrêt du 13 février 2003, § 77).
>
> 28. La Cour doit constater qu'en l'espèce, la société requérante n'eut pas la possibilité de soumettre la décision prise à son encontre à un tel contrôle de

(16) E.H.R.M., 4 maart 2004, Silvester's Horeca Service t. België, nr. 47650/99.

pleine juridiction. Dans son arrêt rendu le 3 octobre 1996 suite à l'opposition à contrainte formée par la société requérante, la cour d'appel de Bruxelles estima en effet qu'elle était uniquement appelée à examiner la réalité des infractions au code de la TVA et à contrôler la légalité des amendes fiscales réclamées, sans être compétente pour apprécier l'opportunité ou accorder une remise complète ou partielle de celles-ci. Cette interprétation fut confirmée en son temps par la Cour de cassation qui rejeta, le 5 février 1999, le pourvoi formé contre cet arrêt aux motifs que le droit de contrôle exercé par le juge saisi d'une opposition à contrainte n'impliquait pas que ce juge puisse «exonérer le redevable des obligations qui lui sont légalement imposées par les autorités, uniquement pour des motifs d'opportunité ou d'équité».

...

30. La Cour conclut dès lors que la société requérante n'a pas eu accès à un «tribunal» au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Terra Woningen B.V. c. Pays-Bas*, arrêt du 17 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, §§ 54-55). Partant, il y a eu violation de ladite disposition."

Uit dat arrest vloeit derhalve voort dat, wanneer het bestuur de administratieve geldboete vermag te moduleren, zoals te dezen, de rechter bij wie een beroep tegen het opleggen van die geldboete of tegen de weigering tot modulering ervan aanhangig is, over dezelfde bevoegdheid dient te beschikken [17]. Ook in de rechtspraak van het Arbitragehof komt hetzelfde vereiste naar voren, waar het Hof vereist dat in zulk een geval "niets van hetgeen onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, aan de toetsing van de rechtbank ontsnapt" [18].

---

(17) Er dient te worden opgemerkt dat de Raad van State, afdeling administratie, waarbij het beroep tegen een administratieve geldboete aanhangig kan worden gemaakt bij ontstentenis van een andere rechter die over de bevoegdheid beschikt van zulk een beroep kennis te nemen, niet over zulkdanige bevoegdheid beschikt.

(18) Zie o.m. Arbitraghof, nr. 128/99, 7 december 1999, B. 15; Arbitragehof, nr. 96/2002, 12 juni 2002, B.4.1 tot B.4.3; Arbitragehof, nr. 105/2004, 16 juni 2004, B.7.3.

Bovendien dient het beroep bij de rechter tegen de oplegging van de administratieve geldboete een schorsend karakter te hebben. Te dien aanzien kan worden verwezen naar een vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving [19].

Het ontworpen artikel 25, § 2, zal derhalve dienen te worden aangevuld rekening houdend met hetgeen zo-even werd opgemerkt.

25. Het is niet duidelijk of de in het ontworpen artikel 25, § 2, tweede lid, aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de inburgering, toegekende bevoegdheid om het bedrag van de opgelegde (lees: op te leggen) geldboeten te bepalen, een bevoegdheid met een individuele draagwijdte is, dan wel een bevoegdheid van reglementaire aard. Op het eerste gezicht lijkt de eerste hypothese te moeten worden aangenomen, maar het gegeven dat in dezelfde bepaling aan de genoemde minister de bevoegdheid wordt toegekend om de "mogelijk te hanteren marges" te bepalen, maakt hieromtrent twijfel mogelijk omdat die tweede bevoegdheid duidelijk van reglementaire aard is.

---

(19) Zie advies 24.479/VR van 24 oktober 1995 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 16 januari 1997 "portant approbation de l'accord de coopération relatif à la prévention et la gestion des déchets d'emballages", *Parl. St.*, W. Parl., 1995-96, nr. 162/1; advies 30.265/1/2/3/4 van 9, 13 en 14 juni 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 12 augustus 2000 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 50-756/1; advies 30.826/1 van 14 december 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Parl. St.*, Br. H. Reg., 2000-01, nr. A-192; advies 31.082/1 van 1 februari 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 6 juli 2001 houdende de organisatie van de gasmarkt, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2000-01, nr. 689/1; advies 33.239/2 van 2 mei 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 augustus 2002 tot aanvulling, inzake de verhaalmiddelen tegen de beslissingen van de minister, de CBF, de CDV en de marktondernemingen, alsook inzake de tussenkomst van de CBF en van de CDV voor de strafgerechten, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten en tot wijziging van verschillende andere wetsbepalingen, *Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 50-1842-1843/1, (286), 290-292; advies 39.310/1/2/3/4 van 8 november 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2005, *Parl. St.*, Kamer, 2005-06, nr. 51-2097/1. Zie ook Arbitragehof, nr. 72/92, 18 november 1992, B.4.4, waar bij de beoordeling van de grondwettigheid van het systeem van administratieve geldboeten bedoeld bij artikel 8 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, een bijzonder belang wordt gehecht aan het schorsende karakter van het beroep bij de arbeidsrechtbank tegen die geldboeten.

Hoe dan ook kan ter zake geen bevoegdheid aan de minister worden opgedragen. De decreetgever kan immers geen rechtstreekse bevoegdheidstoekenningen aan een minister doen omdat zulks neerkomt op een ingrijpen door de decreetgever in de werking van de uitvoerende macht. Krachtens artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, behoudens de door haar toegestane delegaties. Het komt derhalve aan de Regering toe, en niet aan de decreetgever om delegaties toe te staan aan een minister [20]. Die delegaties dienen overigens beperkt te blijven tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard, wat te dezen zeker niet het geval is [21].

26. De vraag rijst of bij het bepalen van de administratieve geldboete enkel rekening mag worden gehouden met de ernst van de inbreuken, zoals thans uit het ontworpen artikel 25, § 2, tweede lid, lijkt voort te vloeien [22], dan wel of erin moet worden voorzien of ook andere gegevens, zoals verzachtende omstandigheden, in aanmerking kunnen worden genomen.

27. Krachtens het ontworpen artikel 25, § 2, vierde lid, bepaalt de Vlaamse Regering de "regels voor de vaststelling van de overtredingen en voor de toepassingen, uitvoering en voorwaarden van de sancties".

---

(20) Zie o.m. advies 38.297/AG van 10 mei 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 1 juli 2005 "portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires", *Parl. St.*, Fr. Gem. R., 2004-05, nr. 111/1, en advies 39.080/AV/3 van 13 en 18 oktober 2005 over een ontwerp van decreet houdende de wijziging van de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 578/1.

(21) Afhankelijk van de invulling van de delegatie, is het zelfs mogelijk dat een delegatie aan de Regering te ver gaat, nu alle essentiële elementen van het sanctiestelsel door de decreetgever dienen te worden bepaald.

(22) Het is evenwel niet duidelijk of de passus "rekening houdend met de ernst van de inbreuken op de bepalingen" ook slaat op het bepalen van het bedrag van de administratieve geldboete dan wel enkel op de te hanteren marges.

Er dient te worden vastgesteld dat de draagwijdte van deze delegatie niet duidelijk is, wat dient te worden verholpen. Daarbij zal ervoor dienen te worden gewaakt dat aan de Regering niet het vaststellen van essentiële elementen van het sanctiestelsel wordt opgedragen en evenmin het bepalen van bevoegdheden inzake vaststelling van overtredingen die raken aan fundamentele rechten. Die elementen dienen bij decreet te worden geregeld.

Artikel 27

28. Krachtens artikel 27 van het ontwerp treedt het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, met uitzondering van enkele bepalingen, in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT