KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.746/3
VAN 8 JULI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 juni 2008 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende het opleggen van een administratieve geldboete aan rechthebbende en verplichte inburgeraars", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het uitwerken van het systeem van de administratieve geldboetes die kunnen worden opgelegd bij miskenning van bepaalde verplichtingen die zijn vervat in het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid.

Het ontwerp bevat onder meer bepalingen betreffende de inbreuken die tot een administratieve geldboete aanleiding kunnen geven, de vaststelling en de melding van die inbreuken, de rechten van de inburgeraar in het algemeen en van de overtreder van bepaalde verplichtingen in het raam van de inburgering in het bijzonder, het onderzoek van de vastgestelde inbreuken, de oplegging van de administratieve geldboete en de mededeling ervan, en betreffende het bedrag van de administratieve geldboetes.

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond ervoor gezocht in artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003, op grond waarvan, luidens de versie zoals vervangen bij het decreet van 14 juli 2006, aan de Vlaamse Regering diverse bevoegdheden worden toegekend betreffende de in artikel 25 van dat decreet bedoelde administratieve geldboetes.

Die bepaling, zoals vervangen bij het decreet van 14 juli 2006, vormt effectief rechtsgrond voor een deel van het ontworpen besluit. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat die vervanging nog niet in werking is getreden. De gemachtigde verklaarde evenwel dat het de bedoeling is dat die vervanging op dezelfde dag in werking treedt als het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt. Die inwerkingstelling wordt bij voorkeur in het ontworpen besluit geregeld.

Voor het ontworpen besluit dient niet alleen rechtsgrond te worden gezocht in artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003, maar ook in de artikelen 5, § 4, tweede lid, 6, § 2, 11, derde lid, 11*bis*, eerste en derde lid, en 12, § 1, van dit decreet [1], en in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [2], gelezen in samenhang met artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003.

3.2. Enkele bepalingen van het ontworpen besluit verdienen evenwel een nader onderzoek op het vlak van hun rechtsgrond.

3.2.1. In artikel 2, §§ 1 en 2, van het ontwerp worden de inbreuken gedefinieerd die aanleiding geven tot het opleggen van een administratieve geldboete. Er moet evenwel worden vastgesteld dat die inbreuken reeds zijn omschreven in artikel 25, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 februari 2003, met verdere verwijzing naar de artikelen 4, § 3, derde lid, en 5, § 3, 1/ en 2/, van dat decreet en impliciet naar artikel 12 ,§ 1, ervan. Het decreet van 28 februari 2003 bevat als dusdanig geen machtiging aan de Vlaamse Regering om die inbreuken verder te omschrijven. Wel is de Vlaamse Regering bij artikel 5, § 4, tweede lid, van het decreet van 28 februari 2003 gemachtigd om, met name, de nadere uitvoering en de voorwaarden van de verplichtingen, vermeld in artikel 5, § 3, van het decreet van 28 februari 2003, te bepalen en om de criteria vast te stellen aan de hand waarvan het onthaalbureau kan bepalen of iemand al dan niet het vormingsprogramma onrechtmatig vroegtijdig heeft beëindigd (artikel 12, § 1, derde lid, van het decreet van 28 februari 2003). Het zijn die delegatiebepalingen waarvan gebruik dient te worden gemaakt. De miskenning van de op grond van die bepalingen uitgevaardigde regels zal, maar dan krachtens van artikel 25, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 februari 2003, een inbreuk opleveren in de zin van die bepaling [3].

3.2.2. Krachtens artikel 2, § 3, van het ontwerp kan zolang de verplichte inburgeraar zijn verplichtingen niet nakomt, hem bij herhaling een administratieve

---

(1) De wijzigingen aan de artikelen 5, § 3, en 12, § 1, zijn nog niet in werking getreden. Dit gebeurt best bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, al lijkt de inwerkingstelling niet strikt noodzakelijk om rechtsgrond te bieden voor het ontworpen besluit.

(2) Op grond van dit artikel beschikt de Vlaamse Regering over een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de decreten.

(3) Men mag aannemen dat ook de miskenning van de door de Vlaamse Regering op grond van de artikelen 5, § 4, tweede lid, en 12, § 1, derde lid, van het decreet van 28 februari 2003 uitgevaardigde regels, een bij artikel 25, § 2, eerste lid, ervan bedoelde inbreuk kan uitmaken, al had dit omwille van de duidelijkheid beter uitdrukkelijk in die laatste bepaling bepaald geweest.

.../...

geldboete worden opgelegd. De Raad van State ziet niet de rechtsgrond op basis waarvan de Vlaamse Regering deze herhaling zou kunnen regelen. Wel kan, wanneer een bepaalde verplichting niet wordt nagekomen, een nieuwe verplichting worden opgelegd (bijvoorbeeld een nieuwe aanmelding bij het onthaalbureau), waarvan de miskenning op haar beurt administratief kan worden bestraft.

3.2.3. Om te bepalen dat op het bij artikel 25, § 2, achtste lid, van het decreet van 28 februari 2003 bedoelde dwangbevel de regels van deel V van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn (artikel 9, vierde lid, van het ontwerp), bestaat, daargelaten de vraag naar de juiste draagwijdte van die bepaling, geen rechtsgrond.

3.2.4. Het decreet van 28 februari 2003 bevat geen machtiging tot het bepalen van regels, zoals opgenomen in artikel 10 van het ontwerp, betreffende het bewaren van een individueel dossier van een persoon ten aanzien van wie een inbreuk werd vastgesteld. Mede gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel is het de vraag of de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003, hiertoe de nodige rechtsgrond kan bieden.

3.2.5. In het decreet van 28 februari 2003 komt geen rechtsgrond voor om de bestemming van de administratieve geldboetes te regelen. Artikel 11, § 3, van het ontwerp, ook al is het een bevestiging van de algemene regel, dient dus uit het ontwerp te worden weggelaten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In het ontwerp komen verschillende bepalingen voor die onderdelen van artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003 overnemen of parafraseren [4].

(4) Bijvoorbeeld de artikelen 6, § 2, eerste en derde lid, 7/, en § 4, 7 en 9, derde lid.

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid wordt geschapen omtrent de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk wordt gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door het orgaan dat de regels overneemt.

Enkel wanneer het onontbeerlijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan zulks worden gebillijkt, en dan op voorwaarde dat de (*in casu* decretale) oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld ("overeenkomstig") en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

5. In een aantal bepalingen van het ontwerp (bijvoorbeeld in artikel 2, §§ 3, eerste lid, en 5, 2/, en in artikel 7) wordt gewag gemaakt van de term "administratieve boete" in plaats van de term "administratieve geldboete", die elders in het ontwerp wordt gebruikt. Conform het rechtsgrond biedende artikel 25, § 2, van het decreet van 28 februari 2003 hantere men telkens die tweede term.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, voege men aan de aanhef ervan een lid toe waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en vervolledige men het huidige eerste lid van de aanhef met een verwijzing naar de artikelen 5, § 4, tweede lid, 6, § 2, 11, derde lid, 11*bis*, eerste en derde lid, en 12, § 1, van het decreet van 28 februari 2003.

Hoofdstuk II

7. Het opschrift van hoofdstuk II van het ontwerp geeft de inhoud van dat hoofdstuk niet goed weer nu erin meer wordt geregeld dan de vaststelling en de melding van de inbreuken op de inburgeringsplicht.

Artikel 4

8. In tegenstelling tot artikel 4, §§ 3 en 4, van het ontwerp wordt in artikel 4, §§ 1, 3/, en 2 ervan, niet bepaald dat de melding van de inbreuk door het onthaalbureau aan de provinciale afdeling van het Agentschap van Binnenlands Bestuur van het Vlaams Ministerie van Bestuurszaken dient te gebeuren via de Kruispuntbank Inburgering. Er is op het eerste gezicht geen verklaring voor dit onderscheid, temeer daar in de nota aan de Vlaamse Regering te lezen staat dat de procedure gelijklopend is voor de verschillende inbreuken.

Het verdient aanbeveling om de tekst van de onderscheiden paragrafen van artikel 4 met elkaar in overeenstemming te brengen.

Artikel 5

9. De in artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp vervatte subdelegatie aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van het Vlaams Ministerie van Bestuurszaken om de handhavingsambtenaren aan te wijzen, is te verregaand nu het ontwerp geen enkel criterium bevat waardoor dit agentschap zich moet laten leiden bij de aanwijzing van die ambtenaren. Overigens is niet aangegeven welk orgaan van het agentschap terzake optreedt.

Artikel 8

10. In artikel 8 dient ook rekening te worden gehouden met het geval dat hoger beroep wordt aangetekend tegen het vonnis van de politierechtbank.

Artikel 11

11. Indien artikel 25, § 2, tweede lid, tweede volzin, van het decreet van 28 februari 2003 zo zou worden geïnterpreteerd dat het een voorschrift bevat ten aanzien van de instantie die de administratieve geldboete oplegt, is artikel 11, § 2, eerste lid, van het ontwerp een overbodige parafrasering van de genoemde decreetsbepaling, en ziet de Raad van State niet in wat de draagwijdte is van de delegatie aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het inburgeringsbeleid, bedoeld in artikel 11, § 2, tweede lid, van het ontwerp. Wanneer artikel 25, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 februari 2003 een voorschrift zou bevatten dat is gericht tot de Vlaamse Regering, ontbeert artikel 11, § 2, van het ontwerp, dat een voorschrift bevat dat is gericht tot de handhavingsambtenaren, rechtsgrond. In beide gevallen dient artikel 11, § 2, van het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS