



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.034/1
van 10 oktober 2016

avis 60.034/1
du 10 octobre 2016

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende het
Brusselse inburgeringstraject
voor de nieuwkomers'

un avant-projet d'ordonnance
'concernant le parcours
d'accueil bruxellois des
primo-arrivants'

Op 18 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan Personen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 oktober 2016 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende het Brusselse inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 september 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 oktober 2016.

*

Le 18 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétent pour la politique de l'Aide aux Personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 3 octobre 2016, sur un avant-projet d'ordonnance ‘concernant le parcours d'accueil bruxellois des primo-arrivants’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 29 septembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2016.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het invoeren van een inburgeringsplicht voor nieuwkomers².

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities, die bepalend zijn voor de afbakening van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Hoofdstuk 2 bepaalt de principes van het inburgeringsbeleid, alsook het doel en de inhoud van het inburgeringstraject, en regelt de verplichtingen voor de nieuwkomer en de erkende inrichter van inburgeringstrajecten. In hoofdstuk 3 worden de gevallen opgesomd waarin de nieuwkomer is vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Hoofdstuk 4 regelt de informatieplicht van de gemeenten. Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de controle op de inburgeringsplicht door de gemeenten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) en op de administratieve sancties die kunnen worden opgelegd aan nieuwkomers die hun verplichtingen niet nakomen. Hoofdstuk 6 regelt de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie.

VORMVEREISTEN

3. Niettegenstaande het gegeven dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan de gemeenschapscommissies middelen ter beschikking stelt voor het inburgeringsbeleid, heeft de ontworpen regeling gevolgen voor de uitgaven en de ontvangsten van de GGC.³ Over het ontwerp van ordonnantie dient aldus, overeenkomstig artikel 9 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ het begrotingsakkoord te worden ingewonnen.

Indien als gevolg daarvan nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan het ontwerp, dienen deze wijzigingen nog voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Hieronder wordt verstaan “de meerderjarige vreemdeling, jonger dan 65 jaar, die minder dan drie jaar wettig in België verblijft en die voor het eerst met een verblijfstitel van meer dan drie maanden ingeschreven wordt in het rijksregister van een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” (artikel 2, 1°, van het ontwerp).

³ Zie bijvoorbeeld de uitgaven die verband houden met de controleregeling ten laste van de diensten van de GGC en de inkomsten uit het opleggen van administratieve geldboeten.

BEVOEGDHEID

4. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, is de GGC, op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ (hierna: BWBI), bevoegd voor de ontworpen regeling.

4.1.1. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is het beleid van opvang en integratie van inwijkelingen in de zin van artikel 5, § 1, II, 3°, BWHI een aangelegenheid die door verschillende wetgevers wordt geregeld. Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend tot die Gemeenschap te behoren. Krachtens artikel 138 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 128, § 2, van de Grondwet, is de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap. Op grond van artikel 135 van de Grondwet en artikel 63, eerste lid, BWBI is de GGC, wat haar betreft, bevoegd om de aspecten van die aangelegenheid te regelen die ontsnappen aan de bevoegdheid van de twee voormelde decreetgevers.⁴ Dat betekent dat de GGC bevoegd is om bepalingen uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op natuurlijke personen als dusdanig, alsmede bepalingen die van toepassing zijn op instellingen die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot hetzij de Vlaamse, hetzij de Franse Gemeenschap (de zogenaamde bicommunautaire instellingen).

4.1.2. Uit het voorgaande volgt dat de GGC, wat betreft de voorliggende regeling, bevoegd is om rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen aan nieuwkomers en om in dat verband verplichtingen op te leggen aan de gemeenten, aangezien deze uit hun aard bicommunautair zijn, alsook aan erkende inrichters, voor zover deze beschouwd kunnen worden als bicommunautaire instellingen.

Uit de ontworpen bepalingen blijkt dat het Verenigd College de inrichters zal erkennen (artikel 3, laatste lid, van het ontwerp), zonder dat evenwel wordt gepreciseerd welke “instellingen” voor erkenning in aanmerking komen.

Voor zover het de bedoeling zou zijn dat enkel bicommunautaire instellingen als inrichter kunnen worden erkend, dient er in het ontwerp een erkenningsregeling te worden opgenomen die beperkt is tot die instellingen.

Voor zover het evenwel de bedoeling zou zijn dat in het kader van de ontworpen regeling ook door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie erkende inrichters van inburgeringstrajecten in aanmerking kunnen worden genomen, dient erop te worden gewezen dat zulks slechts mogelijk is nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de GGC, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie. In het verleden heeft de Raad van State immers reeds herhaaldelijk gesteld dat de GGC geen beroep kan doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap (of de Franse

⁴ Zie ook GwH 30 juni 2014, nr.97/2014, B.34.1.

Gemeenschapscommissie) of van instellingen die afhangen van of erkend zijn door die gemeenschappen, zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen is gesloten.⁵

De conclusie is dan ook dat de GGC hetzij een beroep doet op door haar erkende “bicommunautaire” inrichters van inburgeringstrajecten, hetzij een beroep doet op inrichters die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap of de COCOF voor zover de GGC daartoe vooraf een samenwerkingsakkoord heeft gesloten met de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie.

4.2. Artikel 8, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de nieuwkomer tegen een administratieve geldboete een beroep kan instellen bij de Raad van State, dat de uitvoering van de beslissing schorst. In beginsel overschrijdt de GGC op die wijze haar bevoegdheid, aangezien artikel 160 van de Grondwet de bevoegdheid om de bevoegdheden van de Raad van State vast te stellen alsook de procedure die voor de Raad van State moet worden gevolgd, uitsluitend aan de federale overheid toekent.⁶ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof⁷ en de adviespraktijk van de Raad van State⁸ blijkt evenwel dat de deelgebieden kunnen afwijken van de werkingsregels van de Raad van State, mits voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI. Daartoe is vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is. In de memorie van toelichting ontbreekt een dergelijke verantwoording. De stellers van het ontwerp dienen dan ook in de memorie van toelichting nog aan te tonen dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet is voldaan.

4.3. Uit onder meer de adviezen 39.536/3⁹ en 52.163/3¹⁰ blijkt dat de deelgebieden slechts een inburgeringsregeling kunnen invoeren voor zover zij het beginsel van het vrij verkeer van personen, dat is neergelegd in artikel 6, § 1, VI, derde lid, BWHI in acht nemen. Deze bevoegdheidsbeperking heeft immers een algemene draagwijdte en geldt derhalve ook ten

⁵ Zie bijv. adv.RvS 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 juni 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren’, *Parl.St. Ver.Verg.* 2007-08, nr. B-112/1. In dezelfde zin adv.RvS 58.631/VR van 22 januari 2016, over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘houdende de organisatie van kinderopvang’.

⁶ Zie bijv. adv.RvS 54.383/4 van 27 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘tot wijziging van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening en de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’ (*Parl.St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-481/1).

⁷ Aangehaald in de in voetnoot 8 vermelde adviezen.

⁸ Zie bijv. adv.RvS 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011 over een voorstel van decreet ‘houdende instelling van stads- en streekgewesten’, *Parl.St. Vl.Parl.* 2010-11, nr. 943/2, randnr. 15.9; adv.RvS 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (*Parl.St. Vl.Parl.* 2013-14, nr. 2383/1).

⁹ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 6 december 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’ (*Parl.St. Vl.Parl.* 2005-06, nr. 824/1).

¹⁰ Adv.RvS 52.163/3 van 6 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’ *Parl.St. Vl.Parl.* 2012-13, nr. 1867/1).

aanzien van de gemeenschappen.¹¹ De vraag rijst of de stellers van het ontwerp voldoende met de beginselen van het internrechtelijk vrij verkeer hebben rekening gehouden. Weliswaar voorziet artikel 5, 6°, van het ontwerp erin dat vreemdelingen die reeds een inburgeringsattest hebben behaald, zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.¹² Vraag is echter of dit volstaat. Er zijn immers gevallen denkbaar waarbij een vreemdeling eerst is ingeschreven in het bevolkingsregister van een gemeente van een ander taalgebied waar geen inburgeringsplicht geldt, waar hij is vrijgesteld van het volgen van de inburgeringsplicht of reeds een inburgeringstraject volgt. Als het zo is dat het vrij verkeer van personen in het interne recht dezelfde betekenis heeft als het vrij verkeer van personen in Europeesrechtelijke zin, zou de betrokkene moeten worden vrijgesteld van (minstens een deel van) de inburgeringsplicht om de enkele reden dat hij van zijn (internrechtelijk) recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt. Dat laatste geldt immers ook, op grond van de ontworpen regeling, voor de vreemdelingen die voor het eerst zijn ingeschreven in het vreemdelingenregister in een ander taalgebied en gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer in Europeesrechtelijke zin.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. In de adviezen 52.163/3¹³ en 55.083/4¹⁴ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de vrijstelling van de inburgeringsplicht het volgende opgemerkt:

“6. In advies 39.856/3¹⁵ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, een aantal opmerkingen gemaakt over de vrijstelling van de inburgeringsplicht voor burgers van de Europese Unie, burgers van landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat, als gevolg van bepalingen uit het EU-Verdrag, de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat. De toen gesignaleerde problemen zijn in het voorliggende ontwerp verholpen.

In hetzelfde advies wierp de Raad de vraag op, met verwijzing naar de totstandkoming van de Nederlandse inburgeringswet, of Turkse onderdanen op grond van de zogenaamde *standstill*-bepalingen in de associatieovereenkomst met Turkije niet eveneens moesten worden vrijgesteld.

¹¹ Zie o.m. GwH 26 mei 1999, nr. 53/99, B.6.3; GwH 25 november 1999, nr. 124/99, B.5.2; GwH 15 september 2004, nr.146/2004, B.7.1.

¹² Het Verenigd College zal bij het preciseren van de in aanmerking komende attesten (artikel 5, eerste lid, 6°, van het ontwerp) er wel over dienen te waken dat recht wordt gedaan aan het vrij verkeer.

¹³ Zie voetnoot 10.

¹⁴ Adv.RvS 55.083/4 van 17 februari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 27 maart 2014 ‘remplaçant le livre II du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé relatif à l’intégration des personnes étrangères ou d’origine étrangère’ (*Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 992/1).

¹⁵ (voetnoot 9 van het aangehaalde advies) Adv.RvS 39.856/3 van 21 maart 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2006 ‘tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2005-06, nr. 850/1.

Ondertussen zijn verschillende Nederlandse rechtscolleges,¹⁶ met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, de stelling van de Europese Commissie dat ten aanzien van deze onderdanen een *standstill*-verplichting geldt, bijgevalen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vloeit uit artikel 13 van de associatieovereenkomst en artikel 41 van het aanvullend protocol, die beide betrekking hebben op de vrijheid van vestiging, voort dat de *standstill*-bepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol zich ertegen verzet dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de vestiging en, daarmee samenhangend, aan het verblijf van een Turkse onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het aanvullend protocol voor de betrokken lidstaat in werking trad.¹⁷

Hoewel de Nederlandse inburgeringsplicht ook gevolgen heeft voor het verblijfsrecht van de betrokkenen, blijkt uit de hierboven aangehaalde Nederlandse rechtspraak dat het opleggen van sancties bij het niet-naleven van de inburgeringsplicht op zich reeds een belemmering van het vrij verkeer oplevert.¹⁸ De conclusie is dan ook dat de Turkse onderdanen vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsplicht.”

Artikel 5, tweede lid, van het ontwerp komt aan die opmerking niet volledig tegemoet, aangezien het Verenigd College de betrokken categorie “kan” – en dus niet “moet” – vrijstellen van de inburgeringsplicht. Teneinde te bewerkstelligen dat Turkse onderdanen, en desgevallend onderdanen van andere staten die in een gelijkaardige situatie verkeren, effectief worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht, zullen in het ontwerp ofwel de betrokken categorieën uitdrukkelijk moeten worden vrijgesteld, ofwel zal het tweede lid van artikel 5 zo moeten worden geredigeerd dat personen die op grond van internationale of supranationale verdragen moeten worden vrijgesteld, door de Regering “worden” vrijgesteld, en niet “kunnen” worden vrijgesteld.

6. In verschillende adviezen¹⁹ oordeelde de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat een systeem van verplichte inburgering, waarvan de niet-naleving aanleiding kan geven tot sancties, kan worden beschouwd als een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Opdat een dergelijke inmenging aanvaardbaar kan worden geacht, dient ervoor een voldoende rechtsbasis voorhanden te zijn in het interne recht, moet zij een wettig doel nastreven

¹⁶ (voetnoot 10 van het aangehaalde advies) Rb. Rotterdam nr. 09/3814, 12 augustus 2010, *SEW* 2010 (weergave S. JANSSEN), afl. 10, 411; Centrale Raad van Beroep (CRvB), 16 augustus 2011 (LJN BR4959), *SEW* 2011 (weergave S. GARBEN en S. JANSSEN), afl. 11, 487; *T.Vreemd.* 2012 (weergave), afl. 1, 63, ook te vinden op <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BR4959>.

¹⁷ (voetnoot 11 van het aangehaalde advies) Zie bijv. HvJ 21 oktober 2003, *Abatay*, § 66.

¹⁸ (voetnoot 12 van het aangehaalde advies) CRvB 16 augustus 2011, overw. 7.1.8.: “De combinatie van deze verplichting [lees: de verplichting om een inburgeringsexamen af te leggen] en deze (bestraffende) sanctie moet – wederom in het licht van de onder 7.1.2 tot en met 7.1.6 besproken rechtspraak van het Hof – worden aangemerkt als een verslechtering van de wijze waarop (alle) Turkse staatsburgers hun recht van verblijf in Nederland uitoefenen en daarmee als een (nieuwe) beperking van het recht van verblijf als bedoeld in de onder 7.1.2 en 7.1.3 genoemde bepalingen uit het associatierecht.”

¹⁹ Zie de adviezen 34.569/3 van 18 december 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 februari 2003 ‘betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’ *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 1229/4), 52.163/3, 55.083/4 en 58.723/4 van 18 januari 2016 dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest ‘modifiant le Livre II du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé relatif à l’intégration des personnes étrangères ou d’origine étrangère’ *Parl.St.* W.Parl. 2015-16, 417/1).

en “noodzakelijk” zijn om dat doel te bereiken. Dit laatste impliceert dat de gebruikte middelen proportioneel zijn met het nagestreefde doel. In de voornoemde adviezen werd in dat verband door de Raad van State benadrukt dat een inburgeringsplicht niet mag leiden tot assimilatie ter bescherming van de dominante cultuur en geen onevenredige gevolgen mag hebben voor de individuele migrant.

Op het eerste gezicht lijkt *in casu* de inmenging in het privé-leven aanvaardbaar. Uit de doelstellingen van het inburgeringsbeleid, zoals verwoord in artikel 3, derde lid, van het ontwerp, blijkt dat de inburgering niet gericht is op assimilatie. Een door een erkende inrichter aangeboden inburgeringstraject dat op assimilatie zou zijn gericht, zou dan ook in strijd zijn met de voorliggende ordonnantie. Voorts lijken de gevolgen van de inburgeringsplicht en in het bijzonder de gevolgen van de niet-naleving van de verplichting niet onevenredig te zijn. Het niet naleven van de verplichting kan leiden tot het opleggen van een administratieve geldboete waarvan het bedrag veeleer beperkt is. Bovendien lijken er geen andere nadelige gevolgen verbonden te zijn aan het niet volgen of het niet afronden van het inburgeringstraject.

7. De ontworpen inburgeringsplicht lijkt ook niet in strijd te zijn met artikel 23 van de Grondwet. De Raad van State²⁰ en het Grondwettelijk Hof²¹ hebben al herhaaldelijk gesteld dat een inburgeringsplicht niet in strijd is met artikel 23 van de Grondwet, voor zover het wettig doel van de maatregel voldoende wordt verduidelijkt en de evenredigheid van de verplichting wordt aangetoond. De doelstelling van de ontworpen regeling wordt op afdoende wijze verduidelijkt in de memorie van toelichting. Wat de evenredigheid van de opgelegde verplichtingen betreft, kan worden verwezen naar hetgeen in randnummer 6 is uiteengezet.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

8.1. In tegenstelling tot wat het geval is in het opschrift van de ontworpen ordonnantie, is in de Nederlandse tekst van artikel 2, 1°, van het ontwerp sprake van “inburgeraar” en niet van “nieuwkomer”, terwijl in de Franse tekst in de twee gevallen sprake is van “*primo-arrivant*”. Dit gebrek aan overeenstemming tussen de twee teksten moet worden verholpen.

8.2. Nog in artikel 2, 1°, van het ontwerp dient aan het einde ervan melding te worden gemaakt van het “vreemdelingenregister”, en niet van het “rijksregister”. Het is immers naar het vreemdelingenregister dat wordt verwezen in artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 ‘betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister’, waaraan wordt gerefereerd in artikel 2, 2°, van het ontwerp. In laatstgenoemde bepaling dient het woord “rijksregister” dan eveneens te worden vervangen door het woord “vreemdelingenregister”.

²⁰ Zie de adviezen 55.083/4 en 58.723/4.

²¹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.33.1 en B.33.2. en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.27.1, B.27.2, B.28.2 en B.29.5.

Artikel 3

9. Met het oog op een meer logische opbouw van het artikel, dienen in artikel 3 van het ontwerp eerst de principes van het inburgeringsbeleid te worden vastgelegd en vervolgens het doel en de inhoud van het inburgeringstraject te worden geregeld. Ter wille van de leesbaarheid dient elk van de voornoemde onderdelen bovendien het voorwerp uit te maken van een aparte paragraaf.

10. In artikel 3, tweede lid, 2°, van het ontwerp stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar overeen, wat dient verholpen te worden.

11. Aangezien in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad verschillende overheden bevoegd zijn om een inburgeringsbeleid te voeren, kan in het voorliggende ontwerp bezwaarlijk sprake zijn van het “Brusselse” inburgeringsbeleid. Het verdient dan ook aanbeveling om het woord “Brusselse” in artikel 3, derde lid, van het ontwerp te schrappen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'instaurer une obligation d'intégration pour les primo-arrivants².

2.2. Le chapitre 1 du projet contient une série de définitions, qui sont déterminantes pour délimiter le champ d'application de la réglementation en projet. Le chapitre 2 établit les principes de la politique d'intégration ainsi que l'objet et le contenu du parcours d'accueil, et règle les obligations du primo-arrivant et de l'organisateur agréé de parcours d'accueil. Le chapitre 3 énumère les cas dans lesquels le primo-arrivant est exempté de l'obligation d'intégration. Le chapitre 4 règle l'obligation d'information des communes. Le chapitre 5 porte sur le contrôle de l'obligation d'intégration effectué par les communes et la Commission communautaire commune (ci-après : COCOM) et sur les sanctions administratives qui peuvent être imposées aux primo-arrivants qui ne respectent pas leurs obligations. Le chapitre 6 règle l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter.

FORMALITÉS

3. Nonobstant le fait que la Région de Bruxelles-Capitale mette des moyens à la disposition des commissions communautaires dans le cadre de la politique d'intégration, la réglementation en projet a une incidence sur les dépenses et les recettes de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale³. Conformément à l'article 9 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', il y a donc lieu de recueillir l'accord budgétaire sur le projet d'ordonnance.

S'il devait en résulter que des modifications seraient encore apportées au projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Il s'agit de « l'étranger majeur, de moins de 65 ans, qui séjourne légalement en Belgique depuis moins de trois ans et qui est inscrit pour la première fois avec un titre de séjour de plus de trois mois au registre national d'une commune du territoire bilingue de Bruxelles-Capitale » (article 2, 1^o, du projet).

³ Voir par exemple les dépenses liées au dispositif de contrôle à charge des services de la COCOM et les revenus provenant de l'imposition d'amendes administratives.

COMPÉTENCE

4. Sous réserve des observations formulées ci-après, la COCOM est, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), combiné avec l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (ci-après : LSIB), compétente pour la réglementation en projet.

4.1.1. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 3°, LSRI est une matière réglée par plusieurs législateurs. En vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, la Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté. Selon l'article 138 de la Constitution, combiné avec son article 128, § 2, la Commission communautaire française est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. En application de l'article 135 de la Constitution et de l'article 63, alinéa 1^{er}, LSIB, la COCOM est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent à la compétence des deux législateurs décrets précités⁴. Cela signifie que la COCOM est compétente pour édicter des dispositions qui sont directement applicables aux personnes physiques en tant que telles, ainsi que des dispositions qui sont applicables aux institutions qui ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement soit à la Communauté flamande soit à la Communauté française (les institutions dites bicommunautaires).

4.1.2. Il découle de ce qui précède que la COCOM, en ce qui concerne la réglementation à l'examen, est compétente pour octroyer des droits et imposer des obligations à des primo-arrivants et, dans ce cadre, pour imposer des obligations aux communes, celles-ci étant par nature bicommunautaires, ainsi qu'aux organisateurs agréés, pour autant que ceux-ci puissent être considérés comme des institutions bicommunautaires.

Il ressort des dispositions en projet que le Collège réuni agréera les organisateurs (article 3, dernier alinéa, du projet), sans qu'il soit toutefois précisé quelles « institutions » peuvent bénéficier de l'agrément.

Dans la mesure où l'on envisagerait que seules les institutions bicommunautaires pourraient être agréées comme organisateur, il faudrait inscrire dans le projet un régime d'agrément limité à ces institutions.

Toutefois si l'on envisageait que, dans le cadre de la réglementation en projet, des organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande et par la Commission communautaire française pourraient également être pris en considération, il faudrait souligner que ce ne serait possible qu'après la conclusion d'un accord de coopération à ce sujet entre la COCOM, la Communauté flamande et la Commission communautaire française. Dans le passé, le Conseil d'État a en effet relevé à plusieurs reprises que la COCOM ne peut recourir aux services de la Communauté française ou de la Communauté flamande (ou de la Commission communautaire française), ou des institutions qui dépendent ou sont reconnues par ces

⁴ Voir également C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.34.1.

communautés, sans qu'ait été préalablement conclu un accord de coopération avec les communautés ⁵.

Force est de conclure, dès lors, que la COCOM recourt soit à des organisateurs de parcours d'accueil « bicommunautaires » agréés par elle, soit à des organisateurs agréés par la Communauté flamande ou par la COCOF, pour autant qu'un accord de coopération à cet effet ait préalablement été conclu avec la Communauté flamande et la Commission communautaire française.

4.2. L'article 8, § 2, du projet dispose que le primo-arrivant peut introduire contre une amende administrative un recours devant le Conseil d'État qui suspend l'exécution de la décision. En principe, la COCOM excède ainsi sa compétence, dès lors que l'article 160 de la Constitution attribue exclusivement à l'autorité fédérale le pouvoir de régler les compétences du Conseil d'État, ainsi que la procédure devant celui-ci ⁶. Il ressort cependant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁷ et des avis rendus par le Conseil d'État ⁸ que les entités fédérées peuvent déroger aux règles de fonctionnement du Conseil d'État, moyennant le respect des conditions d'application de l'article 10 LSRI. Il est requis à cette fin que les dispositions à adopter soient nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté ou de la région en question, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur la matière qui est confiée à l'autorité fédérale ne soit que marginale. L'exposé des motifs ne contient pas pareille justification. Les auteurs du projet devront par conséquent encore démontrer dans l'exposé des motifs que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale sont remplies.

4.3. Il ressort notamment des avis 39.536/3 ⁹ et 52.163/3 ¹⁰ que les entités fédérées ne peuvent instaurer un régime d'intégration que pour autant qu'elles observent le principe de la libre circulation des personnes inscrit à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, LSRI. En effet, cette limitation de compétence a une portée générale et s'applique par conséquent aussi à l'égard des

⁵ Voir par exemple l'avis C.E. 37.475/VR/V du 27 juillet 2004 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 juin 2008 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse', *Doc. parl.*, Ass. réun., 2007-08, n° B-112/1. Voir dans le même sens, l'avis C.E. 58.631/VR du 22 janvier 2016 sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant organisation des milieux d'accueil pour enfants'.

⁶ Voir par exemple l'avis C.E. 54.383/4 du 27 novembre 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 avril 2014 'modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires' (*Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-481/1).

⁷ Citée dans les avis mentionnés dans la note de bas de page 8.

⁸ Voir par exemple l'avis C.E. 49.938/VR/3 du 18 octobre 2011 sur une proposition de décret 'houdende instelling van stads- en streekgewesten', *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2010-11, n° 943/2, point 15.9; avis C.E. 53.941/AV/3 du 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 'relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes' (*Doc. Parl.*, Parl. fl., 2013-14, n° 2383/1).

⁹ Avis C.E. 39.536/VR/3 du 6 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2006 'portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-06, n° 824/1).

¹⁰ Avis C.E. 52.163/3 du 6 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juin 2013 'relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique' (*Doc. Parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 1867/1).

communautés¹¹. La question se pose de savoir si les auteurs du projet ont suffisamment tenu compte des principes de la libre circulation de droit interne. L'article 5, 6°, du projet prévoit certes que les étrangers ayant déjà obtenu un certificat d'intégration sont exemptés de l'obligation d'intégration¹². On se demande toutefois si cette mesure est suffisante. En effet, on peut imaginer des cas où un étranger a été inscrit pour la première fois au registre de la population d'une commune d'une autre région linguistique dans laquelle aucune obligation d'intégration n'est d'application ou dans laquelle il est dispensé de l'obligation d'intégration ou suit déjà un parcours d'intégration. Si la libre circulation des personnes a effectivement la même signification en droit interne qu'au sens du droit de l'Union européenne, l'intéressé devrait être dispensé de l'obligation d'intégration (ou au moins d'une partie de celle-ci) pour le seul motif qu'il a fait usage de son droit (de droit interne) à la libre circulation. Cette observation vaut également, sur la base de la réglementation en projet, pour les étrangers inscrits pour la première fois dans le registre des étrangers dans une autre région linguistique et qui ont fait usage de la liberté de circulation au sens du droit de l'Union européenne.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Dans les avis 52.163/3¹³ et 55.083/4¹⁴, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit à propos de la dispense de l'obligation d'intégration :

« 6. Dans son avis 39.856/3¹⁵, le Conseil d'État, section de législation, a formulé un certain nombre d'observations concernant la dispense de l'obligation d'intégration civique pour les citoyens de l'Union européenne ainsi que pour les citoyens de pays faisant partie de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique, prévue en conséquence de dispositions du Traité UE, de l'Accord sur l'espace économique européen ou de l'Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part. Les problèmes signalés alors ont été résolus dans le projet à l'examen.

Dans le même avis, le Conseil, se référant à l'adoption de la loi d'intégration civique néerlandaise, a soulevé la question de savoir s'il n'y avait pas lieu de dispenser également les ressortissants turcs en vertu des dispositions de *standstill* inscrites dans l'Accord d'association avec la Turquie.

¹¹ Voir e.a. C.C., 26 mai 1999, n° 53/99, B.6.3; C.C., 25 novembre 1999, n° 124/99, B.5.2; C.C., 15 septembre 2004, n° 146/2004, B.7.1.

¹² Le Collège réuni devra toutefois veiller, au moment où il précise les attestations entrant en ligne de compte (article 5, alinéa 1^{er}, 6°, du projet), à respecter le principe de la libre circulation.

¹³ Voir la note de bas de page 10.

¹⁴ Avis C.E. 55.083/4 du 17 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-14, n° 992/1).

¹⁵ (*Note de bas de page 9 de l'avis cité*) Avis 39.856/3 donné le 21 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juillet 2006 'modifiant le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 850/1).

Entre-temps, plusieurs juridictions néerlandaises¹⁶, se référant à la jurisprudence de la Cour de Justice, se sont ralliées à la position de la Commission européenne, selon laquelle une obligation de *standstill* s'applique à ces ressortissants. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, il résulte de l'article 13 de l'accord d'association et de l'article 41 du protocole additionnel, qui concernent tous deux la liberté d'établissement, que la clause de *standstill* figurant à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel fait obstacle à l'adoption par un État membre de toute mesure nouvelle qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'établissement et, corrélativement, le séjour d'un ressortissant turc sur son territoire à des conditions plus restrictives que celles qui étaient applicables lors de l'entrée en vigueur de ce protocole additionnel à l'égard de l'État membre concerné¹⁷.

Bien que l'obligation d'intégration civique néerlandaise ait également des effets sur le droit de séjour des intéressés, il ressort de la jurisprudence néerlandaise susmentionnée que le fait d'infliger des sanctions en cas de non-respect de cette obligation fait déjà en soi obstacle à la libre circulation¹⁸. Force est dès lors d'en conclure que les ressortissants turcs doivent être dispensés de l'obligation d'intégration ».

L'article 5, alinéa 2, du projet, n'est pas entièrement conforme à cette observation, dès lors que le Collège réuni « peut » – et ne « doit » donc pas – dispenser la catégorie concernée de l'obligation d'intégration. Afin que des ressortissants turcs et, le cas échéant, des ressortissants d'autres États se trouvant dans une situation analogue, puissent effectivement être exemptés de l'obligation d'intégration, il faudra soit exempter expressément dans le projet les catégories concernées, soit rédiger l'alinéa 2 de l'article 5 de manière à ce que des personnes qui doivent être exemptées en vertu de traités internationaux ou supranationaux, « soient » et non « puissent » être exemptées par le Gouvernement.

6. Dans divers avis¹⁹, le Conseil d'État, section de législation, a estimé qu'un système d'intégration obligatoire, dont le non-respect peut donner lieu à des sanctions, peut être considéré comme une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, consacré par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour être admissible, une telle ingérence doit reposer sur une base juridique suffisante en droit interne, elle doit poursuivre un but légitime et doit être « nécessaire » pour atteindre ce but. Cette dernière exigence implique que les moyens utilisés

¹⁶ (Note de bas de page 10 de l'avis cité) Rb. Rotterdam n° 09/3814, 12 août 2010, *SEW* 2010 (cit. S. JANSSEN), liv. 10, 411 ; Centrale Raad van Beroep (CRvB), 16 août 2011 (LJN BR4959), *SEW* 2011 (cit. S. GARBEN et S. JANSSEN), liv. 11, 487 ; *T.Vreemd.* 2012 (cit.), liv. 1, 63, pouvant également être consultés à l'adresse <http://zoeken.rechtspraak.nl/detailpage.aspx?ljn=BR4959>.

¹⁷ (Note de bas de page 11 de l'avis cité) Voir par ex. C.J. 21 octobre 2003, *Abatay*, § 66.

¹⁸ (Note de bas de page 12 de l'avis cité) CRvB 16 août 2011, cons. 7.1.8 : « La combinaison de cette obligation [lire : l'obligation de présenter un examen d'intégration civique] et de cette sanction (répressive) doit – toujours à la lumière de la jurisprudence de la Cour examinée aux points 7.1.2 à 7.1.6 inclus – être considérée comme une détérioration de la manière dont (tous) les citoyens turcs exercent leur droit de séjour aux Pays-Bas et, partant, comme une (nouvelle) restriction du droit de séjour au sens des dispositions du droit d'association visées aux points 7.1.2 et 7.1.3 ».

¹⁹ Voir les avis 34.569/3 du 18 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 28 février 2003 'relatif à la politique flamande d'intégration civique' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2001-02, n° 1229/4), 52.163/3, 55.083/4 et 58.723/4 du 18 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 'modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-16, 417/1).

sont proportionnés au but poursuivi. À cet égard, le Conseil d'État a souligné dans les avis précités qu'une obligation d'intégration ne peut conduire à une assimilation visant à protéger la culture dominante et ne peut avoir d'effets disproportionnés pour le migrant individuel.

À première vue, l'ingérence dans la vie privée paraît admissible en l'espèce. Il ressort des objectifs de la politique d'intégration, énoncés à l'article 3, alinéa 3, du projet, que l'intégration ne vise pas l'assimilation. Un parcours d'intégration proposé par un organisateur agréé qui viserait l'assimilation serait dès lors contraire à l'ordonnance à l'examen. Par ailleurs, les effets de l'obligation d'intégration, et en particulier ceux du non-respect de cette obligation, ne semblent pas disproportionnés. Le non-respect de l'obligation peut donner lieu à l'imposition d'une amende administrative dont le montant est plutôt limité. En outre, aucun autre effet préjudiciable ne semble être attaché au fait que le parcours d'intégration n'est ni suivi ni clôturé.

7. L'obligation d'intégration en projet ne paraît pas non plus contraire à l'article 23 de la Constitution. Le Conseil d'État²⁰ et la Cour constitutionnelle²¹ ont déjà relevé à plusieurs reprises qu'une obligation d'intégration n'est pas contraire à l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où le but légitime de la mesure est suffisamment précisé et où la proportionnalité de l'obligation est démontrée. Le but de la réglementation en projet est précisé de manière suffisante dans l'exposé des motifs. Concernant la proportionnalité des obligations imposées, on se reportera à ce qui a été observé au point 6.

Observations par article

Article 2

8.1. Contrairement à l'intitulé de l'ordonnance en projet, le texte néerlandais de l'article 2, 1°, du projet fait état de « inburgeraar » et non de « nieuwkomer », tandis que le texte français mentionne « primo-arrivant » dans les deux cas. Il y a lieu d'éliminer cette discordance entre les deux textes.

8.2. À la fin du même article 2, 1°, du projet, on mentionnera le « registre des étrangers », et non le « registre national ». En effet, l'article 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 'relatif aux registres de la population et au registre des étrangers', auquel l'article 2, 2°, du projet fait référence, vise le registre des étrangers. Dès lors, dans la disposition citée en dernier, on remplacera également les mots « registre national » par les mots « registre des étrangers ».

Article 3

9. Afin de structurer plus logiquement l'article 3 du projet, celui-ci doit d'abord fixer les principes de la politique d'intégration et ensuite régler l'objectif et le contenu du parcours

²⁰ Voir les avis 55.083/4 et 58.723/4.

²¹ C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.33.1 et B.33.2. et C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.27.1, B.27.2, B.28.2 et B.29.5.

d'accueil. Par souci de lisibilité, chacun des éléments précités devra en outre faire l'objet d'un paragraphe distinct.

10. Les textes français et néerlandais de l'article 3, alinéa 2, 2°, du projet sont discordants ; il convient d'y remédier.

11. Plusieurs autorités étant compétentes pour mener une politique d'intégration dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il peut difficilement être question, dans le projet à l'examen, de la politique d'intégration « bruxelloise ». Il est donc recommandé de supprimer le mot « bruxelloise » à l'article 3, alinéa 3, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME