



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.706/1/V

van 28 juli 2017

over

een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap
‘über Integration und das Zusammenleben in Vielfalt’

Op 16 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 2 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘über Integration und das Zusammenleben in Vielfalt’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekt er volgens de memorie van toelichting toe de rechtsbasis te scheppen voor integratiemaatregelen ten aanzien van migranten in de Duitstalige Gemeenschap. Daartoe worden, enerzijds, het integratietraject voor migranten geregeld en, anderzijds, de structuren gecreëerd om het integratiebeleid vorm te geven.

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal algemene bepalingen. In dat hoofdstuk wordt onder meer het toepassingsgebied van het aan te nemen decreet geregeld (artikel 1 van het ontwerp), voorzien in een aantal definities (artikel 3), en het beginsel bepaald dat elke migrant met behoefte aan integratie recht heeft op integratiemaatregelen en, onder bepaalde voorwaarden, verplicht is om die integratiemaatregelen te behartigen (artikel 4).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp betreft het integratietraject. Vooreerst worden de inhoud en de beginselen van het integratietraject vastgelegd (artikel 5) en wordt de doelgroep ervan bepaald (artikel 6). Vervolgens worden de verschillende etappes van het integratietraject geregeld, te weten het eerste onthaal (artikel 7), de taal cursus (artikel 9), de integratie cursus (artikel 10) en de socio-professionele inschakeling (artikel 11), alsook de overeenkomst over het integratietraject (artikel 8) en het attest dat het integratietraject werd voltooid (artikel 12).

In hoofdstuk 3 van het ontwerp worden de erkenning, de taken en de subsidiëring van het referentiecentrum voor integratie en migratie (hierna: het referentiecentrum) geregeld, evenals het beheerscontract dat het referentiecentrum en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap kunnen sluiten (artikelen 13 tot 16).

Hoofdstuk 4 van het ontwerp bevat bepalingen over de ondersteuning van integratiemaatregelen. Er wordt voorzien in de aanstelling van twee gemeentelijke integratieambtenaren (artikel 17) en in de subsidiëring van innovatieve projecten om integratie te bevorderen en het samenleven in diversiteit te verbeteren (artikel 19), en de gemeenten worden gemachtigd om integratiemaatregelen te nemen (artikel 18).

In hoofdstuk 5 van het ontwerp worden de oprichting, de samenstelling, de taken en de werkwijze van de adviescommissie voor integratie en samenleven in diversiteit geregeld (artikelen 20 tot 25).

Hoofdstuk 6 van het ontwerp bevat bepalingen over de samenwerking tussen de diensten (artikel 26), de vertrouwelijkheid van de gegevens die hun in de uitoefening van hun

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

opdracht worden toevertrouwd (artikel 27) en over de verwerking van de persoonsgegevens (artikelen 28 tot 30).

In hoofdstuk 7 van het ontwerp wordt voorzien in een driejaarlijks verslag over de toepassing en de werkzaamheid van het te nemen decreet (artikel 31).

In hoofdstuk 8 wordt het toezicht op de ontworpen regeling geregeld (artikel 32), alsook de sanctionering van de migranten die de ontworpen regeling niet naleven (artikelen 33 tot 36).

Hoofdstuk 9 bevat de slotbepalingen. Er wordt in een overgangsregeling voorzien (artikel 37) en de inwerkingtreding van het te nemen decreet wordt geregeld (artikel 38).

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen betreffende de verzameling en de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (artikelen 28 tot 30). Het verdient aanbeveling hieromtrent, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen. Mochten ten gevolge van dat advies wijzigingen worden aangebracht, dan dienen die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

4.1. Uit artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ vloeit voort dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen.

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, die aangelegenheden regelt en derhalve tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap behoort.

4.2. In artikel 34, § 6, van het ontwerp wordt bepaald dat de migrant aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, tegen die beslissing een beroep kan instellen bij de politierechtbank, die uitspraak doet “in een openbare behandeling op tegenspraak”. Op het beroep bij de politierechtbank zijn de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing.

Zodoende wordt de bevoegdheid van de politierechtbank en de voor die rechtbank te volgen procedure geregeld.

Krachtens de artikelen 145 en 146 van de Grondwet behoort de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscolleges tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever.

Het vaststellen van procedureregels voor de rechtscolleges komt aan de federale wetgever toe op grond van zijn residuaire bevoegdheid.²

De decreetgever moet, om de voormelde bepaling te kunnen aannemen, bijgevolg een beroep doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de ontworpen bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

De stellers van het ontwerp zullen dan ook moeten kunnen aantonen dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan. Inzonderheid zal moeten worden uiteengezet waarom niet kan worden volstaan met het beroep tot nietigverklaring overeenkomstig artikel 14, § 1, van wetten op de Raad van State, inzonderheid nu uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voortvloeit dat de annulatiebevoegdheid van de Raad van State volstaat opdat er sprake zou zijn van de door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vereiste volle rechtsmacht.³⁻⁴

In ieder geval lijkt niet voldaan aan de noodzakelijkheidsvereiste in zoverre in artikel 34, § 6, van het ontwerp wordt bepaald dat de politierechtbank uitspraak doet “in een openbare behandeling op tegenspraak” en dat de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing zijn. Dat de regels van het Gerechtelijk Wetboek in beginsel van toepassing zijn op de procedure voor de politierechtbank, wordt in dat Wetboek zelf immers al bepaald.⁵ Het tegensprekelijk karakter van de procedure vloeit eveneens voort uit de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek. Het openbaar karakter van de procedure voor de politierechtbank is een grondwettelijke waarborg waarvan enkel door die rechtbank bij vonnis kan worden afgeweken wanneer de openbaarheid gevaar oplevert voor de orde en de goede zeden.⁶ Het is bijgevolg niet nodig die regels in de ontworpen bepaling te hernemen.

4.3.1. In artikel 10, § 4, derde lid, van het ontwerp wordt de Regering van de Duitstalige Gemeenschap gemachtigd om samenwerkingsakkoorden te sluiten ter uitvoering van de mogelijkheid om een integratiecursus in een andere landstaal dan het Duits te volgen. Die samenwerkingsakkoorden hebben betrekking op “de voorwaarden en de nadere regels om de uitvoering van bepaalde taken en/of (lees: of) activiteiten te kunnen overdragen of om tegen betaling gebruik te kunnen maken van bestaande hulpmiddelen”.

4.3.2. Die machtiging is overbodig. In artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt immers bepaald dat de gemeenschappen samenwerkingsakkoorden

² Zie o.m.: GwH 14 februari 2001, nr. 19/2001, B.4.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4 en B.5.2; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 14 november 2012, nr. 139/2012, B.4.3.

³ GwH 18 januari 2006, nr. 6/2006, B.14.1; GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.5.3.

⁴ Overigens voorziet artikel 16, eerste lid, 8°, van de wetten op de Raad van State ook in de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor “elk ander beroep in volle rechtsmacht toegewezen aan de Raad van State”.

⁵ Zie artikel 2 van het Gerechtelijk Wetboek.

⁶ Artikel 148, eerste lid, van de Grondwet.

kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven, dat over die samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en dat zij worden gesloten door “de bevoegde overheid”. In dit geval is de bevoegde overheid de Regering van de Duitstalige Gemeenschap.

De ontworpen bepaling kan ook niet tot gevolg hebben dat de Regering wordt gemachtigd om een samenwerkingsakkoord te sluiten zonder dat het nadien ter instemming wordt voorgelegd aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Er kan immers geen afbreuk worden gedaan aan artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin wordt bepaald dat de samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de gemeenschap zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hetgeen hier het geval is, eerst gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.

4.3.3. Naar luid van het ontworpen artikel 10, § 4, derde lid, van het ontwerp betreffen de te sluiten samenwerkingsakkoorden de voorwaarden en de nadere regels om, onder meer, “de uitvoering van bepaalde taken en/of activiteiten te kunnen *overdragen*”.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk mag “het sluiten van een samenwerkingsakkoord (...) niet ertoe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van een bevoegdheid die haar of hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag geen uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.”⁷

Weliswaar zouden in een samenwerkingsakkoord de voorwaarden kunnen worden geregeld waaronder migranten die onder de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap vallen, kunnen deelnemen aan cursussen die worden ingericht of erkend door de andere gemeenschappen. Doordat wordt bepaald dat taken of activiteiten kunnen worden *overgedragen*, wekt artikel 10, § 4, derde lid, van het ontwerp echter minstens de indruk dat de Duitstalige Gemeenschap afstand zou kunnen doen van haar bevoegdheid dienaangaande ten voordele van de andere gemeenschappen, hetgeen niet bestaanbaar zou zijn met de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

4.3.4. Gelet op het voorgaande moet artikel 10, § 4, derde lid, van het ontwerp grondig worden herbekeken.

4.4. Uit onder meer de adviezen 39.536/3,⁸ 52.163/3⁹ en 60.034/1,¹⁰ blijkt dat de deelgebieden slechts een inburgeringsregeling kunnen invoeren voor zover zij het beginsel van

⁷ GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12. Zie ook: GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2.

⁸ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 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.* VI.Parl. 2005-06, nr. 824/1.

⁹ 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.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1867/1.

het vrij verkeer van personen, dat is neergelegd in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in acht nemen. Deze bevoegdheidsbeperking heeft immers een algemene draagwijdte en geldt derhalve ook ten aanzien van de gemeenschappen.¹¹

De vraag rijst of de stellers van het ontwerp voldoende met de beginselen van het internrechtelijk vrij verkeer rekening hebben gehouden, al wordt in artikel 6, § 2, tweede lid, 9°, van het ontwerp bepaald dat migranten die kunnen bewijzen dat ze reeds een integratietraject hebben gevolgd in een andere territoriale entiteit van België, zijn vrijgesteld van de verplichting het integratietraject te volgen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat hiermee migranten worden bedoeld “die al een inburgeringsattest uit één van de andere landsgedeelten hebben”.

Er zijn echter nog andere gevallen denkbaar waarbij een migrant van zijn (internrechtelijk) recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt. Zo kan het bijvoorbeeld voorvallen dat een migrant die eerst is ingeschreven in het bevolkingsregister van een gemeente van een ander taalgebied, daar sommige etappen van het integratietraject, zoals de taalcursus, volgt, zonder evenwel het inburgeringsattest te bekomen, zich vervolgens op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap vestigt. In dergelijke gevallen zou de betrokkene minstens moeten kunnen worden vrijgesteld van het deel van het integratietraject dat hij reeds in een ander deelgebied heeft voldaan.

4.5. Naar luid van artikel 1 van het ontwerp is het te nemen decreet van toepassing op, onder meer, alle overheidsinstanties die in het Duitse taalgebied werkzaam zijn op het gebied van integratie.

Die bepaling is enkel bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels voor zover hiermee overheden worden bedoeld die tot de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap behoren, en niet overheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of het Waalse Gewest behoren, ook al strekken hun activiteiten zich evenzeer uit tot migranten of asielzoekers.¹² De woorden “werkzaam zijn op het gebied van integratie” moeten dan ook zo worden begrepen dat het gaat om overheden die het beleid van de Duitstalige Gemeenschap inzake de integratie van inwijkelingen ten uitvoer leggen.

¹⁰ Adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’, Br.H.Parl. 2016-17, B-71/1, (19), 21-22.

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 Zoals de opvangstructuren voor asielzoekers die zich op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenschap bevinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In de voormelde adviezen 52.163/3 en 60.034/1, evenals in advies 55.083/4,¹³ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met betrekking tot de vrijstelling van de inburgeringsplicht het volgende opgemerkt:

“6. In advies 39.856/3¹⁴ 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.

Ondertussen zijn verschillende Nederlandse rechtscolleges,¹⁵ 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, bijgevallen. 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.¹⁶

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.¹⁷ De conclusie is dan ook dat de Turkse onderdanen vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsplicht.”

¹³ 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.

¹⁴ voetnoot 9 van het aangehaalde advies 52.163/3: 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.

¹⁵ voetnoot 10 van het aangehaalde advies 52.163/3: 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>.

¹⁶ voetnoot 11 van het aangehaalde advies 52.163/3: Zie bijv. HvJ 21 oktober 2003, *Abatay*, § 66.

¹⁷ voetnoot 12 van het aangehaalde advies 52.163/3: 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

In artikel 6, § 2, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp worden enkel burgers van de Europese Unie, burgers van landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte en van de Zwitserse Bondsstaat en, onder bepaalde voorwaarden, hun familieleden, vrijgesteld van de verplichting het integratietraject te volgen. Gelet op het voorgaande moet die vrijstelling worden uitgebreid tot Turkse onderdanen, en desgevallend onderdanen van andere staten die in een gelijkaardige situatie verkeren.

6. In verschillende adviezen¹⁸ 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 privé-leven 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 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 dit geval de inmenging in het privé-leven aanvaardbaar. Uit de definitie van het begrip “integratie” in artikel 3, 2°, van het ontwerp, blijkt dat het integratietraject niet gericht is op assimilatie, maar op het bieden van “de mogelijkheid (...) op voet van gelijkheid deel te nemen in alle maatschappelijke domeinen”. Voorts lijken de gevolgen van de verplichting een integratietraject te volgen, en in het bijzonder de gevolgen van de niet-naleving van die 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 integratietraject.

7. De verplichting om een integratietraject te volgen lijkt ook niet in strijd te zijn met artikel 23 van de Grondwet. De Raad van State¹⁹ en het Grondwettelijk Hof²⁰ 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

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.”

¹⁸ Zie, naast de voormelde adviezen 52.163/3, 55.083/4 en 60.034/1, adv.RvS 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 en adv.RvS 58.723/4 van 18 januari 2016 dat heeft geleid tot het decreet van 28 april 2016 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, nr. 417/1.

¹⁹ Zie de voormelde adviezen 55.083/4, 58.723/4 en 60.034/1.

²⁰ 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.

opgelegde verplichtingen betreft, kan worden verwezen naar hetgeen in de voorgaande opmerking (randnummer 6) is uiteengezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

8. In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat het aan te nemen decreet van toepassing is op “alle migranten die hun woonplaats in het Duitse taalgebied hebben”. Noch in artikel 3 van het ontwerp, dat de definities bevat, noch in enige andere bepaling van het ontwerp wordt het begrip “woonplaats” nader omschreven. Gelet op de verschillende definities van dat begrip in diverse wetgevende teksten,²¹ kan er rechtsonzekerheid ontstaan over de categorie van personen waarop het te nemen decreet van toepassing is. Het verdient dan ook aanbeveling om het begrip te definiëren in artikel 3 van het ontwerp.

9. In artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt bij de omschrijving van de doelgroep van het integratietraject een onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, “alle meerderjarige migranten die hun woonplaats in het Duitse taalgebied hebben” en, anderzijds, “asielzoekers in het Duitse taalgebied”. De stellers van het ontwerp lijken er dan ook van uit te gaan dat asielzoekers geen migranten zijn “die hun woonplaats in het Duitse taalgebied hebben”.

Nochtans vloeit uit artikel 6 van het ontwerp voort dat het aan te nemen decreet evenzeer op hen van toepassing is, al kunnen ze kiezen of ze het integratietraject volgen.²² Bijgevolg moet in artikel 1 van het ontwerp eveneens gewag worden gemaakt van “asielzoekers in het Duitse taalgebied”, waarbij het aanbeveling verdient om de definitie van het begrip “asielzoekers” in artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp onder te brengen in artikel 3 van het ontwerp, desgevallend met een nadere omschrijving van wat met asielzoekers “in het Duitse taalgebied” wordt bedoeld.²³

Artikel 3

10. In artikel 3, 3°, van het ontwerp wordt het begrip “integratietraject” gedefinieerd, waarbij op algemene wijze de doelstelling en de inhoud ervan worden omschreven en waarbij een aantal onderdelen ervan, namelijk de taalcursus en de integratiecursus, worden vermeld. Uit artikel 5, § 1, van het ontwerp blijkt evenwel dat het integratietraject uit vier onderdelen bestaat, waarvan de inhoud vervolgens specifiek wordt geregeld in de artikelen 7 en 9 tot 11 van het ontwerp. Zodoende is de definitie in artikel 3, 3°, van het ontwerp niet afgestemd op hetgeen vervolgens in het ontwerp wordt geregeld.

²¹ Zie onder meer artikel 102 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 32, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek, artikel 3, § 2, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 92, en artikel 4, § 1, 1°, van het Wetboek van internationaal privaatrecht.

²² Artikel 6, § 3, van het ontwerp.

²³ Hierbij kan worden verwezen naar de relevante bepalingen van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’.

Een dergelijke werkwijze kan tot verwarring aanleiding geven. Het verdient daarom aanbeveling om, hetzij artikel 3, 3°, van het ontwerp weg te laten, hetzij in die bepaling te verwijzen naar de specifieke inhoud van het integratietraject zoals die in artikel 5, § 1, van het ontwerp wordt geregeld.

Artikel 6

11. Aangenomen dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat asielzoekers geen migranten zijn “die hun woonplaats in het Duitse taalgebied hebben” (opmerking 9), moet in artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp worden bepaald dat het integratietraject is bedoeld voor alle meerderjarige migranten die hun woonplaats hebben in het Duitse taalgebied *en* voor asielzoekers in het Duitse taalgebied.

Indien, daarentegen, asielzoekers in het Duitse taalgebied wel moeten worden beschouwd als migranten die hun woonplaats in dat taalgebied hebben, dan is hun afzonderlijke vermelding in artikel 6, § 1, eerste lid, van het ontwerp overbodig en moeten die woorden worden weggelaten.²⁴

Artikel 7

12. Naar luid van artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp licht de gemeente waar “de nieuwkomer-migrant” is ingeschreven, de migrant in over het integratiebeleid in de Duitstalige Gemeenschap.

In artikel 3, 1°, van het ontwerp wordt weliswaar voorzien in een definitie van het begrip “migrant”, maar nergens wordt nader omschreven wat met het begrip “nieuwkomer-migrant” wordt bedoeld. Het verdient aanbeveling om dit te preciseren in het ontwerp.

Artikelen 13 en 15

13. In artikel 13 van het ontwerp wordt voorzien in de erkenning van één instelling als referentiecentrum voor integratie en migratie. De Regering bepaalt de procedure voor de toekenning, de schorsing en de intrekking van de erkenning (artikel 13, § 2, van het ontwerp). Binnen de perken van de beschikbare begrotingsmiddelen kan de Regering, onder de door haar bepaalde voorwaarden, aan het referentiecentrum subsidies voor personeels- en werkingskosten toekennen voor de uitvoering van de taken vermeld in artikel 14 (artikel 15, § 1, eerste lid, van het ontwerp). Noch uit de tekst van het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting blijkt dat de Duitstalige Gemeenschap betrokken zou zijn bij de oprichting van deze instelling.

Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn dat de Duitstalige Gemeenschap toch op een of andere wijze zou deelnemen aan de oprichting van de instelling die wordt erkend, dan zou het om een gedecentraliseerde instelling in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van

²⁴ Om aan te geven dat het integratietraject voor de betrokken asielzoekers niet verplicht is, volstaat het dan om in artikel 6, § 3, van het ontwerp die categorie van personen uitdrukkelijk te vermelden.

8 augustus 1980 gaan. In dat geval is evenwel niet voldaan aan het in het tweede lid van die bepaling neergelegde wettigheidsbeginsel, volgens hetwelk het decreet de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van een dergelijk organisme regelt.

14. In plaats van openbare instellingen op te richten die belast worden met taken van algemeen belang die tot haar bevoegdheid behoren, kan de overheid dergelijke taken – op voorwaarde dat het niet gaat om essentiële overheidstaken – ook opdragen aan rechtspersonen die buiten haar toedoen om zijn tot stand gekomen of tot stand worden gebracht, en die zij, met het oog op het vervullen van die taak, erkent en subsidieert.

De overheid is daarbij uiteraard gerechtigd om de voorwaarden te bepalen waaraan zulke rechtspersonen moeten voldoen om te kunnen worden erkend en gesubsidieerd, met het oog op de uitvoering van de aan hen toevertrouwde taken van algemeen belang. Die erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden mogen uitsluitend betrekking hebben op de uitvoering van die taken en op de aanwending van de subsidies. De sanctie voor de miskenning van die voorwaarden kan er alleen in bestaan dat de erkenning wordt ingetrokken, de subsidiëring wordt stopgezet, of dat de subsidies worden teruggevorderd die niet werden aangewend voor het doel waarvoor ze werden verleend. De erkennings- en subsidievoorwaarden mogen niet erop neerkomen dat regels worden vastgesteld die op ingrijpende wijze het bestaan, de organisatie en de werking van de betrokken rechtspersonen raken of die op een algemene wijze een administratief toezicht op die rechtspersonen organiseren dat rechtens alleen toelaatbaar is ten aanzien van gedecentraliseerde overheidsdiensten.

De in het ontwerp opgenomen regelen met betrekking tot het referentiecentrum blijken grotendeels te kaderen in een aldus opgevatte erkennings- en subsidiëringsregeling. Evenwel zal de Regering bij het bepalen van de subsidievoorwaarden overeenkomstig artikel 15, § 2, van het ontwerp, evenals bij het sluiten van het beheerscontract waarin wordt voorzien door artikel 16 van het ontwerp, er moeten op toezien dat de voormelde beginselen in acht worden genomen.

15.1. Uit artikel 13, § 1, eerste lid, van het ontwerp blijkt dat slechts één instelling voor erkenning en subsidiëring in aanmerking komt, waardoor andere geïnteresseerde instellingen worden uitgesloten.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het erkennen en subsidiëren van slechts één organisatie niet *per se* in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) of met de vrijheid van vereniging (artikel 27 van de Grondwet).²⁵ Een dergelijke regeling is aanvaardbaar voor zover daar een afdoende verantwoording voor bestaat.

In de memorie van toelichting ontbreekt thans evenwel een dergelijke verantwoording. Het verdient aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen met een verantwoording voor het gegeven dat slechts één instelling voor erkenning en subsidiëring in aanmerking komt.

²⁵ GwH 14 mei 2003, nr. 60/2003, B.3.1 en B.3.2.

15.2. Uit artikel 13, § 2, tweede lid, van het ontwerp blijkt dat de erkenning als referentiecentrum voor onbepaalde duur wordt toegekend.

In het verleden heeft de Raad van State al opgemerkt dat, zelfs indien kan worden verantwoord waarom slechts één instelling wordt erkend en gesubsidieerd, de rechten van andere geïnteresseerde organisaties niet op onevenredige wijze mogen worden aangetast.²⁶ Dat zou het geval zijn indien niet met een zekere regelmaat zou worden herbekeken of niet een andere instelling in aanmerking komt om als referentiecentrum te worden erkend.²⁷

Door te bepalen dat het referentiecentrum “voor onbepaalde duur” wordt erkend, belet de ontworpen regeling dat in de toekomst andere instellingen als referentiecentrum kunnen worden erkend, behalve eventueel in het geval wanneer de erkenning wordt ingetrokken. Het is nochtans niet uitgesloten dat in de toekomst andere instellingen kunnen ontstaan die de nodige deskundigheid hebben. Het verdient dan ook aanbeveling het ontwerp aan te passen zodat na verloop van een bepaalde tijd eventuele andere instellingen de kans krijgen om mee te dingen naar de status van referentiecentrum.

16. Uit artikel 13, § 1, 3°, van het ontwerp vloeit voort dat om erkend te worden, het referentiecentrum moet beschikken over gekwalificeerd personeel dat aan de door de Regering vastgestelde minimale voorwaarden voldoet. In artikel 15, § 2, van het ontwerp wordt dan weer bepaald dat het referentiecentrum voor de uitvoering van haar taken bepaald in artikel 14 van het ontwerp over het nodige geschoold personeel moet beschikken (eerste lid) en wordt de Regering gemachtigd om de kwalificaties en bekwaamheidsbewijzen vast te leggen waaraan het personeel moet voldoen (tweede lid).

De verhouding tussen de voormelde bepalingen is niet duidelijk.

Voor zover beide bepalingen betrekking hebben op kwalificatievereisten waaraan het personeel moet voldoen opdat het referentiecentrum erkend kan worden, kan de machtiging aan de Regering in artikel 13, § 1, 3°, van het ontwerp worden vervangen door een verwijzing naar de minimale voorwaarden “bedoeld in artikel 15, § 2”. Vermits die voorwaarden dan geen verband houden met de subsidiëring van het referentiecentrum, verdient het aanbeveling om in dat geval artikel 15, § 2, van het ontwerp onder te brengen in een afzonderlijk artikel.

²⁶ Adv.RvS 45.661/1 van 8 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentenvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportvereniging’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2125/1.

²⁷ Adv.RvS 45.661/1 van 8 januari 2009. In dezelfde zin adv.RvS 60.171/3 van 26 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 februari 2017 ‘houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van een Vlaamse organisatie ter ondersteuning van welzijnsbevordering en samenlevingsopbouw’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1027/1; zie ook adv.RvS 60.983/1 van 31 maart 2017 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1187/1, opmerking 9.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat “de kwalificaties en de andere bekwaamheidsvereisten” waaraan het personeel overeenkomstig artikel 15, § 2, van het ontwerp moet voldoen, specifieke subsidiëeringsvoorwaarden zijn, die bovenop de minimale voorwaarden komen die de Regering overeenkomstig artikel 13, § 1, 3°, van het ontwerp vastlegt, moet in artikel 15, § 2, eerste lid, van het ontwerp de verwijzing naar artikel 14 ervan worden weggelaten en worden bepaald dat om een subsidie voor personeelskosten te ontvangen, de personeelsleden van het referentiecentrum aan de door de Regering bepaalde kwalificaties en bekwaamheidsvereisten moeten voldoen.

Artikel 17

17. Naar luid van artikel 17, eerste lid, van het ontwerp zijn er twee gemeentelijke integratieambtenaren in het Duitse taalgebied.

Vermits er meer dan twee gemeenten in het Duitse taalgebied zijn, kan niet elke gemeente een integratieambtenaar aanduiden. Evenwel wordt in het ontwerp niet nader geregeld welke overheid – een of meerdere gemeenten, de Duitstalige Gemeenschap, dan wel nog een andere overheid²⁸ – de gemeentelijke integratieambtenaren aanstelt, aanstuurt en ontslaat, kortom wie de ambtenaren tewerkstelt. Indien het de bedoeling zou zijn dat één of twee gemeenten elk een integratieambtenaar zouden aanstellen, is ook niet duidelijk aan de hand van welke criteria zal worden bepaald welke gemeenten van de Duitstalige Gemeenschap dat zullen mogen doen.

De ontworpen regeling moet derhalve op dit punt worden verduidelijkt. Het voorgaande is des te meer het geval nu uit artikel 17, derde lid, van het ontwerp lijkt voort te vloeien dat in een subsidie wordt voorzien ter financiering van de taken van de gemeentelijke integratieambtenaren, zonder dat evenwel uitdrukkelijk wordt bepaald aan wie die subsidie kan worden uitbetaald.

Artikel 18

18. Naar luid van artikel 18 nemen de gemeenten “binnen hun bevoegdheid en op basis van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan” nog andere maatregelen om de integratie te bevorderen.

Ofwel regelen de gemeenten, overeenkomstig de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, het gemeentelijk belang, in welk geval zij een eigen bevoegdheid uitoefenen, ofwel treden zij op ter uitvoering van door – in dit geval – de Duitstalige Gemeenschap toegewezen taken in het kader van het medebewind.

Het is derhalve contradictorisch te bepalen dat de gemeenten “binnen hun bevoegdheid” én op basis van het aan te nemen decreet handelen.

²⁸ In artikel 17, derde lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de OCMW's.

Artikel 22

19. Naar luid van artikel 22, § 1, eerste lid, 6°, van het ontwerp telt de adviescommissie één vertegenwoordiger per opvangcentrum.

Aangenomen dat het de bedoeling is te verwijzen naar de opvanginitiatieven bedoeld in de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’, moet aansluiting worden gezocht bij de in die wet gehanteerde terminologie²⁹ en moet desgevallend worden verwezen naar de relevante bepalingen van die wet.

Artikel 32

20. In artikel 32, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de processen-verbaal van de met het toezicht belaste inspecteurs gelden “tot het tegendeel is bewezen”.

Het Grondwettelijk Hof heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen dat een dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal of verslag tot vaststelling van een inbreuk geldt als een loutere inlichting en derhalve op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit dient dan ook een redelijke verantwoording te bestaan en het mag de rechten van de betrokkene niet op een onevenredige wijze beperken.³⁰ Het zeer technische karakter van de regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, kunnen van aard zijn om het niet onredelijk te maken dat aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde wordt toegekend.³¹

Het is aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling als dermate technisch kan worden beschouwd dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken processen-verbaal bewijswaarde wordt verleend tot het tegendeel is bewezen. In bevestigend geval verdient het aanbeveling dat zij de verantwoording voor dat oordeel doen opnemen in de memorie van toelichting.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

²⁹ Zo wordt in artikel 16 van de wet van 12 januari 2007 gewag gemaakt van “een collectieve of individuele opvangstructuur”.

³⁰ Zie: GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 juni 2000, nr. 73/2000, B.12.1; GwH 21 juni 2000, nr. 83/2000, B.9.1; GwH 13 juli 2000, nr. 95/2000, B.9.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1.

³¹ GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.