



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.874/1
van 27 februari 2018

avis 62.874/1
du 27 février 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie van
Brussel-Hoofdstad 'tot
uitvoering van de ordonnantie
van de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie van
11 mei 2017 betreffende het
inburgeringstraject voor de
nieuwkomers in
Brussel-Hoofdstad'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance de
la Commission communautaire
commune du 11 mai 2017
concernant le parcours
d'accueil des primo-arrivants à
Bruxelles-Capitale'

Op 24 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 27 februari 2018 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College 'tot uitvoering van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, 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 27 februari 2018.

*

Le 24 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 27 février 2018, sur un projet d'arrêté du Collège réuni 'portant exécution de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 février 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, 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 a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2018.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College strekt tot uitvoering van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’. Meer in het bijzonder worden bepaald:

- de gevallen waarin de verplichting voor een nieuwkomer om het inburgeringstraject te volgen wordt opgeschort (artikel 2 van het ontwerp);

- de gevallen waarin nieuwkomers worden vrijgesteld van de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject, door het behalen van een inburgeringsattest in een ander deelgebied (artikel 3) of op grond van het voorlopig karakter van het verblijf (artikel 4);

- de wijze waarop de gemeenten aan de nieuwkomer de informatie verstrekken over het verplichte inburgeringstraject en de gevolgen van de eventuele niet-naleving van de inburgeringsplicht (artikel 5);

- de wijze waarop de gemeenten opvolgen of de nieuwkomer aan zijn verplichtingen inzake inburgering heeft voldaan (artikel 6);

- de procedure die de handhavingsambtenaar dient te volgen om aan de nieuwkomer een administratieve geldboete op te leggen (artikelen 7 tot 11), alsook de termijn waarbinnen de nieuwkomer de geldboete dient te betalen (artikelen 12 en 13);

- de gevolgen voor de nieuwkomer na het opleggen van de administratieve geldboete, naargelang hij al dan niet aan de verplichting voldoet om een inburgeringstraject te volgen (artikel 14).

Het te nemen besluit treedt in werking op een door het Verenigd College te bepalen datum (artikel 15).

2.2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de artikelen 4, 5, 6, 7 en 8 van de ordonnantie van 11 mei 2017 waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerpbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

3.1. Verschillende bepalingen van het ontwerp maken het voor de gemeente of de handhavingsambtenaar van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie mogelijk om, in het kader van het inburgeringstraject voor nieuwkomers, de informatie vervat in bepaalde documenten die specifiek betrekking hebben op de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject, en die overeenkomstig de taalwetgeving in bestuurszaken van toepassing in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad moeten worden opgesteld in het Nederlands en het Frans, ook ter beschikking te stellen in een contacttaal die de nieuwkomer begrijpt. Zo bepaalt artikel 5 van het ontwerp dat de informatiebrochure die door de gemeente aan de nieuwkomer wordt gegeven, en waarin hij wordt geïnformeerd over het inburgeringstraject, “tweetalig Frans-Nederlands [is] of opgesteld in een contacttaal”. Artikel 6, § 6, van het ontwerp bepaalt dat de nieuwkomer, op zijn vraag, van de gemeente de informatie van de schriftelijke aanmaning om zich binnen een bepaalde termijn in regel te stellen “kan ontvangen in een courante contacttaal”, terwijl artikel 11 bepaalt dat de nieuwkomer, op zijn vraag, van de handhavingsambtenaar, de informatie inzake het opleggen van de administratieve geldboete “kan ontvangen in een courante contacttaal”.

3.2. Uit artikel 129, § 2, van de Grondwet volgt dat in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad enkel de federale overheid bevoegd is om het taalgebruik in bestuurszaken te regelen. Wat betreft het opstellen van de in het ontwerp bedoelde documenten, zijn de gemeenten gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en de handhavingsambtenaar van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dan ook onderworpen aan de taalvoorschriften die in dat verband zijn bepaald in respectievelijk de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ en de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’. Het Verenigd College is dan ook niet bevoegd om de voornoemde bepalingen aan te nemen.¹

4. In het opschrift, de aanhef en artikel 1 van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de juiste datum (niet: “21 april 2017”) en het juiste opschrift (niet: “... Brusselse” of “... in Brussel-Hoofdstad”) van de ordonnantie van 11 mei 2017.

Artikel 1

5. Aangezien in de overige bepalingen van het ontwerp geen sprake meer is van het in artikel 1, 2°, van het ontwerp gedefinieerde samenwerkingsakkoord, dient die bepaling te worden geschrapt.

¹ Zie in dat verband, eveneens met betrekking tot de organisatie van inburgeringstrajecten: adv.RvS 53.019/VR/4 van 23 april 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 juli 2013 ‘relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale’, *Parl.St. Verg.Fr.Gem.Comm.* 2012-13, nr. 84/1.

Artikel 2

6. In een aantal punten van artikel 2 van het ontwerp wordt erin voorzien dat een bepaald bewijs of attest moet worden voorgelegd. Volgens de gemachtigde dienen deze documenten te worden voorgelegd aan de betrokken gemeente. Het verdient aanbeveling om dit uitdrukkelijk te bepalen.

7. In artikel 2, 9°, van het ontwerp is sprake van “onthaalkantoor” of “onthaalbureau” (Fr. telkens: “bureau d’accueil”), terwijl dat begrip niet voorkomt in de ordonnantie van 11 mei 2017 waarin wel het begrip “erkende inrichter” (Fr.: “organisateur agréé”) voorkomt. Het verdient aanbeveling om dit laatste begrip ook te hanteren in artikel 2, 9°, van het ontwerp.

8. In artikel 2, 9°, van het ontwerp is het niet duidelijk wat wordt verstaan onder “bij voorrang” in een “geconventioneerd opvangmilieu”. Vooreerst is het niet duidelijk welk gevolg of welke verplichting voortvloeit uit de woorden “bij voorrang”. Daarnaast lijkt het begrip “geconventioneerd opvangmilieu” enkel te verwijzen naar een vorm van kinderopvang die wordt erkend door de Franse Gemeenschap,² wat wellicht niet zo is bedoeld en bovendien in strijd zou zijn met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. De steller van het ontwerp dient de betrokken bepaling te verduidelijken wat deze punten betreft.

Artikel 5

9. In artikel 5 van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “de verschillende erkende inrichters van een inburgeringstraject” en in de Franse tekst “les différents organisateurs d’un parcours d’accueil agréés”.

Artikel 6

10. In artikel 6, § 5, van het ontwerp schrappe men in de Nederlandse tekst het woord “maar”.

Artikel 7

11. Rekening houdend met de definitie van “Administratie” in artikel 1, 3°, van het ontwerp, schrijve men in artikel 7 van het ontwerp “Administratie” in plaats van “Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie”.

² Zie artikel 111 van het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 27 februari 2003 ‘portant réglementation générale des milieux d’accueil’.

Artikel 12

12. In de laatste zin van artikel 12 van het ontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “dient de betaling te gebeuren” in plaats van “is dat”.

Artikel 15

13. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op een door het Verenigd College bepaalde datum. Daarbij dient erover gewaakt te worden dat de datum waarop het ontworpen besluit in werking zal treden, niet voorafgaat aan de datum die het Verenigd College, overeenkomstig artikel 9 van de ordonnantie van 11 mei 2017, zal bepalen voor de inwerkingtreding van de voor het te nemen besluit relevante bepalingen van die ordonnantie.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté du Collège réuni soumis pour avis a pour objet de donner exécution à l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants'. Il fixe plus particulièrement :

- les cas dans lesquels l'obligation pour un primo-arrivant de suivre le parcours d'accueil est suspendue (article 2 du projet) ;

- les cas dans lesquels les primo-arrivants sont dispensés de l'obligation de suivre un parcours d'accueil par l'obtention d'une attestation d'intégration dans une autre entité fédérée (article 3) ou en raison du caractère provisoire du séjour (article 4) ;

- la manière dont les communes fournissent au primo-arrivant des informations sur l'obligation de suivre un parcours d'accueil et sur les conséquences du non-respect éventuel de cette obligation (article 5) ;

- la manière dont les communes vérifient si le primo-arrivant a rempli ses obligations en matière d'intégration (article 6) ;

- la procédure que le fonctionnaire de maintien est tenu de suivre pour infliger une amende administrative au primo-arrivant (articles 7 à 11) ainsi que le délai dans lequel celui-ci doit payer l'amende (articles 12 et 13) ;

- les conséquences de l'imposition de l'amende administrative pour le primo-arrivant, selon qu'il remplit ou non l'obligation de suivre un parcours d'accueil (article 14).

L'arrêté envisagé entre en vigueur à une date à fixer par le Collège réuni (article 15).

2.2. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans les articles 4, 5, 6, 7 et 8 de l'ordonnance du 11 mai 2017, auxquels le premier alinéa du préambule du projet d'arrêté fait référence.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

3.1. Dans le cadre du parcours d'accueil des primo-arrivants, plusieurs dispositions du projet permettent à la commune ou au fonctionnaire de maintien de la Commission communautaire commune de mettre également à la disposition du primo-arrivant, dans une langue de contact qu'il comprend, les informations contenues dans certains documents concernant spécifiquement l'obligation de suivre un parcours d'accueil et qui, conformément à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative applicable dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, doivent être rédigés en français et en néerlandais. Ainsi, l'article 5 du projet dispose que la brochure d'information que la commune remet au primo-arrivant et qui l'informe du parcours d'accueil, « est bilingue français-néerlandais ou rédigée dans une langue de contact ». L'article 6, § 6, du projet énonce que le primo-arrivant, à sa demande, « peut obtenir » de la commune l'information concernant la sommation écrite de se mettre en règle dans un délai déterminé « dans une langue de contact courante », alors que l'article 11 prévoit que le primo-arrivant, à sa demande, « peut obtenir » du fonctionnaire de maintien l'information relative à l'imposition de l'amende administrative « dans une langue de contact courante ».

3.2. Il résulte de l'article 129, § 2, de la Constitution que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, seule l'autorité fédérale est compétente pour régler l'emploi des langues en matière administrative. En ce qui concerne la rédaction des documents visés dans le projet, les communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et le fonctionnaire de maintien de la Commission communautaire commune sont dès lors soumis aux prescriptions linguistiques prévues à cet égard respectivement dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative' et dans la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'. Le Collège réuni n'est par conséquent pas compétent pour adopter les dispositions précitées ¹.

4. L'intitulé, le préambule et l'article 1^{er} du projet doivent mentionner la date exacte (et non : « 21 avril 2017 ») et l'intitulé exact (et non : « ... bruxellois » ou « ... à Bruxelles-Capitale ») de l'ordonnance du 11 mai 2017.

Article 1^{er}

5. Dès lors que les autres dispositions du projet ne font plus état de l'accord de coopération défini à l'article 1^{er}, 2°, du projet, cette disposition doit être supprimée.

Article 2

6. Plusieurs points de l'article 2 du projet prévoient qu'une preuve ou une attestation

¹ Voir à cet égard, également en ce qui concerne l'organisation de parcours d'accueil : l'avis C.E. 53.019/VR/4 du 23 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2012-13, n° 84/1.

déterminée doit être produite. Selon le délégué, ces documents doivent être soumis à la commune concernée. Il est recommandé de le préciser explicitement.

7. L'article 2, 9°, du projet fait état de « bureau d'accueil » (NL : « onthaalkantoor » ou « onthaalbureau »), alors que cette notion ne figure pas dans l'ordonnance du 11 mai 2017, qui contient toutefois la notion de « organisateur agréé » (NL : « erkende inrichter »). Il est recommandé d'utiliser cette dernière notion également à l'article 2, 9°, du projet.

8. À l'article 2, 9°, du projet, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par « prioritairement » dans un « milieu d'accueil conventionné ». Tout d'abord, on aperçoit mal quelle conséquence ou quelle obligation découle du mot « prioritairement ». Par ailleurs, la notion de « milieu d'accueil conventionné » semble uniquement viser une forme d'accueil d'enfants agréée par la Communauté française², ce qui n'est sans doute pas l'intention et serait en outre contraire au principe constitutionnel d'égalité. L'auteur du projet doit préciser ladite disposition en ce qui concerne ces points.

Article 5

9. À l'article 5 du projet, on écrira, dans le texte français, « les différents organisateurs d'un parcours d'accueil agréés » et, dans le texte néerlandais, « de verschillende erkende inrichters van een inburgeringstraject ».

Article 6

10. Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 5, du projet, on supprimera le mot « maar ».

Article 7

11. Compte tenu de la définition de « Administration » prévue à l'article 1^{er}, 3°, du projet, on écrira à l'article 7 du projet « l'Administration » au lieu de « la Commission communautaire commune ».

Article 12

12. Dans la dernière phrase du texte néerlandais de l'article 12 du projet, on écrira « dient de betaling te gebeuren » au lieu de « is dat ».

² Voir l'article 111 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 'portant réglementation générale des milieux d'accueil'.

Article 15

13. L'article 15 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur à une date à fixer par le Collège réuni. On veillera à cet égard à ce que la date à laquelle l'arrêté en projet entrera en vigueur ne précède pas la date que le Collège réuni, conformément à l'article 9 de l'ordonnance du 11 mai 2017, fixera pour l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance pertinentes pour l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME