



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.017/1/V
van 4 september 2018

over

een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Ausführung des Dekrets vom
11. Dezember 2017 über Integration und das Zusammenleben in
Vielfalt’

Op 23 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 6 september 2018,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Ausführung des Dekrets vom 11. Dezember 2017 über Integration und das Zusammenleben in Vielfalt’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 21 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2018.

*

^(*) 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap beoogt uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 11 december 2017 ‘betreffende integratie en samenleven in diversiteit’. Het ontwerp bevat daartoe uiteenlopende integratiemaatregelen ten aanzien van migranten in de Duitstalige Gemeenschap die onder meer betrekking hebben op de erkennings- en subsidiëeringsvoorwaarden met betrekking tot de taal- en integratiecursussen en op de erkenning van een referentiecentrum voor integratie en migratie.

3.1. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het decreet van 11 december 2017 waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, met dien verstande dat bijkomend moet worden gewezen op het hierna volgende.

3.2.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet niet welke bepaling van het ontwerp uitvoering beoogt te geven aan artikel 22, § 3, van het decreet van 11 december 2017, dat betrekking heeft op de aanwijzing en de duur van het mandaat van de leden en de plaatsvervangende leden van de adviescommissie voor integratie en samenleven in diversiteit. In zoverre de voornoemde decretale bepaling het ontwerp niet tot rechtsgrond strekt, dient ervan uiteraard geen melding te worden gemaakt in het eerste lid van de aanhef.

3.2.2. In artikel 2, vijfde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat het referentiecentrum een geanonimiseerd register van de aangenomen en afgewezen verlengingsaanvragen bijhoudt. Voor deze bepaling dient als rechtsgrond tevens een beroep te worden gedaan op artikel 14, derde lid, van het decreet van 11 december 2017, naar luid waarvan de Regering van de Duitstalige Gemeenschap het referentiecentrum kan belasten met de uitvoering van alle opdrachten die ze in het kader van zijn bevoegdheden aan het referentiecentrum toevertrouwt.

3.2.3. De artikelen 4 tot 10 van het ontwerp die de erkenning en subsidiëring van taalcursussen betreffen, kunnen enkel worden geacht om rechtsgrond te vinden in artikel 9, § 2, van het decreet van 11 december 2017 in zoverre zij worden geconcipieerd als bepalingen die de erkenning en de subsidiëring van taalcursussen betreffen. In het ontwerp worden de artikelen 4 tot 10 evenwel opgevat als bepalingen die op de erkenning en subsidiëring van diensten – en niet van taalcursussen – betrekking hebben. Dit impliceert dat bepaalde diensten ook taalcursussen zouden kunnen aanbieden die niet beantwoorden aan de voorwaarden om erkend te worden in het kader van een integratieregeling en dat op die wijze zou kunnen worden afgeweken van de decretale regeling. Teneinde dat te vermijden zouden de betrokken bepalingen van het ontwerp moeten worden geconcipieerd in de door de decreetgever aangegeven zin en dient daartoe de

redactie ervan te worden aangepast. Een andere mogelijkheid bestaat erin dat niet het ontwerp wordt aangepast, maar wel de tekst van artikel 9 van het decreet van 11 december 2017.

3.2.4. Een gelijkaardige opmerking als die welke *sub* 3.2.3 wordt gemaakt, geldt ten aanzien van de artikelen 12 tot 18 van het ontwerp die op de erkenning en de subsidiëring van integratiecursussen betrekking hebben en die evenzeer worden geconcipieerd als bepalingen die op de erkenning en subsidiëring van diensten betrekking hebben. In de rechtsgrond biedende bepaling van artikel 10, § 2, van het decreet van 11 december 2017 wordt evenwel niet van de erkenning en subsidiëring van diensten, doch wel van integratiecursussen uitgegaan. Zonder voorafgaande decretale wijziging dienen derhalve ook de artikelen 12 tot 18 van het ontwerp te worden aangepast om in overeenstemming te worden gebracht met de erkennings- en subsidieregeling zoals die door de decreetgever is gewild.

3.2.5. In artikel 21, § 5, van het ontwerp, wordt in een regeling van “voorwaardelijke voorlopige erkenning” van een referentiecentrum voorzien. Dergelijke regeling komt neer op een toevoeging aan de regeling die inzake erkenning is vervat in artikel 13 van het decreet van 11 december 2017 en maakt het mogelijk dat van de laatstgenoemde bepaling wordt afgeweken doordat meer dan één instelling “voorlopig” zou kunnen worden erkend en de aldus erkende instellingen bovendien niet noodzakelijk zouden hoeven te voldoen aan minstens één van de criteria die worden opgesomd in het voornoemde artikel 13. De in het ontwerp uitgewerkte regeling inzake “voorwaardelijke voorlopige erkenning” is bijgevolg niet in overeenstemming met het decreet van 11 december 2017 en kan om die reden niet worden behouden.

3.2.6. In artikel 27 van het ontwerp worden de taken van de gemeentelijke integratieambtenaren opgesomd. Het tweede lid van die bepaling luidt:

“Aanvullende taken, alsook de ondersteuningsvoorwaarden worden vastgelegd in het kader van een overeenkomst tussen de Regering en de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.”

Uit artikel 17, derde lid, van het decreet van 11 december 2017, valt evenwel af te leiden dat enkel “nadere regels voor de uitvoering van de taken” van de betrokken integratieambtenaren kunnen worden vastgelegd in het kader van een overeenkomst. Door het mogelijk te maken dat ook “aanvullende taken” worden vastgelegd in een overeenkomst, wijkt artikel 27, tweede lid, van het ontwerp af van de voornoemde decretale bepaling. Artikel 27, tweede lid, van het ontwerp kan om die reden geen doorgang vinden.

VORMVEREISTEN

4. Op 4 juli 2018 werd met betrekking tot het ontworpen besluit advies nr. 53/2018 van de Gegevensbeschermingsautoriteit uitgebracht.¹ Naar het zeggen van de gemachtigde is in

¹ De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en de bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017). De

de tekst van het ontwerp, zoals die om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, nog geen rekening gehouden met het betrokken advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Ingeval de tekst van het ontwerp nog wijzigingen zou ondergaan als gevolg van het laatstgenoemde advies zullen, ter wille van de overeenstemming met artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ook die wijzigingen alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dienen de verwijzingen naar de bepalingen van het decreet van 11 december 2017 te worden aangepast in het licht van hetgeen in dit advies met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt.

Artikel 3

6. Aan het einde van artikel 3 van het ontwerp zou de zinsnede “, wordt hij ingeschreven in een taalcursus die in een andere deelentiteit ... wordt gegeven” de indruk kunnen wekken dat ermee afbreuk wordt gedaan aan de autonomie van de betrokken deelentiteiten, hetgeen volgens de gemachtigde evenwel geenszins de bedoeling is. Teneinde iedere onduidelijkheid op dit punt te vermijden, zou de redactie van de aangehaalde zinsnede het best worden aangepast. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden geschreven “, wordt hij ingeschreven in een taalcursus die in voorkomend geval in een andere deelentiteit ... wordt aangeboden”.

Artikel 5

7. De procedure die wordt beschreven in artikel 5, § 3, derde lid, en § 6, derde lid, van het ontwerp, kan uitmonden in een stilzwijgende weigeringsbeslissing.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient dergelijk procedé beter uitzondering te blijven, aangezien er ernstige bezwaren aan verbonden zijn op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtzoekende. Onder meer zijn dergelijke impliciete weigeringsbeslissingen niet formeel gemotiveerd en worden zij niet bekendgemaakt of betekend. Bovendien is het invoeren van een systeem van stilzwijgende weigeringsbeslissing moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur nu erdoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat beslissingen tot stand komen zonder reëel onderzoek.

vermeldingen die in dat verband voorkomen in het zesde lid van de aanhef en in artikel 28, § 3, van het ontwerp, dienen, rekening houdend hiermee, te worden aangepast.

De artikelen 5, § 3, derde lid, en § 6, derde lid, maar ook de artikelen 13, § 3, derde lid, en § 6, derde lid, en 21, § 3, derde lid, van het ontwerp, waarin eveneens wordt gerefereerd aan het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing, worden het best herbekeken in het licht van wat voorafgaat.

Artikel 10

8. Artikel 10, tweede en derde lid, van het ontwerp, luiden:

“Om gesubsidieerd te kunnen worden, mogen de diensten voor die activiteit geen subsidiëring in het kader van een andere regeling ontvangen.

Indien de diensten door andere overheidsinstanties gesubsidieerd kunnen worden, moet die subsidie aangevraagd worden. Die subsidies worden afgetrokken van de totale kosten, voordat de met toepassing van dit besluit toegekende subsidie berekend wordt.”

Het is niet duidelijk hoe beide aangehaalde leden van artikel 10 van het ontwerp zich tot elkaar verhouden. Waar immers artikel 10, tweede lid, als voorwaarde stelt dat de diensten voor de betrokken activiteit geen subsidiëring in het kader van een andere regeling ontvangen, bepaalt artikel 10, derde lid, dat indien de diensten door andere overheidsinstanties gesubsidieerd kunnen worden, die subsidies moeten worden aangevraagd. Minstens lijkt de redactie van beide leden onderling beter op elkaar te moeten worden afgestemd.

Een gelijkaardige opmerking moet worden gemaakt bij het tweede en het derde lid van artikel 18 van het ontwerp, dat op de integratiecursussen betrekking heeft.

Artikel 19

9. Aan het einde van artikel 19, § 2, van het ontwerp, zou kunnen worden getwijfeld aan de precieze draagwijdte van de zinsnede “, kan hij de integratiecursus in één van de twee andere landstalen volgen”. Meer in het bijzonder rijst de vraag of met deze zinsnede enkel wordt bedoeld op een mogelijkheid voor de betrokken migrant, dan wel op een verplichting voor de desbetreffende diensten om integratiecursussen in de “twee andere landstalen” te organiseren en om op die wijze tegemoet te komen aan een recht voor de migrant om een integratiecursus in de betrokken landstalen te kunnen volgen.

Bovendien moet erop worden gewezen dat er in artikel 10, § 4, eerste lid, van het decreet van 11 december 2017,² dat artikel 19 van het ontwerp tot rechtsgrond strekt, wordt uitgegaan van de taal waarin de integratiecursus wordt gegeven. In artikel 19, § 2, van het ontwerp, daarentegen wordt het geval geregeld waarin een migrant een integratiecursus in één van de twee andere landstalen kan volgen.

² Artikel 10, § 4, eerste lid, van het decreet van 11 december 2017 luidt: “De integratiecursus wordt in het Duits gegeven. De Regering bepaalt in welke gevallen de integratiecursus in een andere taal wordt gegeven of tolken worden ingeschakeld.”

De redactie van artikel 19, § 2, van het ontwerp, zal moeten worden aangepast met het oog op zowel een grotere overeenstemming met de voornoemde decretale bepaling, als een meer duidelijke verwoording van de eraan ten grondslag liggende bedoeling.

Artikel 20

10. Artikel 20 van het ontwerp bevat een overgangsregeling voor integratiecursussen die voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit worden voltooid. Dergelijke overgangsbepaling hoort veeleer thuis in hoofdstuk 9 van het ontwerp, dat de slotbepalingen bevat.

Artikel 25

11. Uit artikel 25, § 1, eerste lid, van het ontwerp, lijkt te moeten worden afgeleid dat ook vakantieperioden en feestdagen moeten worden beschouwd als een vorm van “stopzetting” van de activiteit, met dien verstande dat deze niet schriftelijk moet worden meegedeeld aan het departement. Vraag is of vakantieperioden en feestdagen redelijkerwijze vallen te beschouwen als een vorm van “vrijwillige tijdelijke of definitieve stopzetting” van de activiteit in de zin van artikel 25, § 1, eerste lid, van het ontwerp, en of daarvan in die bepaling met zoveel woorden melding hoeft te worden gemaakt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME