



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.656/1
van 10 juli 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor het testen en het uitreiken van de bewijzen van het taalniveau Nederlands, vermeld in artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en houdende wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2013 houdende uitvoering van het decreet van 18 november 2011 tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’

Op 8 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor het testen en het uitreiken van de bewijzen van het taalniveau Nederlands, vermeld in artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en houdende wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2013 houdende uitvoering van het decreet van 18 november 2011 tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in hoofdzaak toe de nadere regels te bepalen voor het testen van de kennis van het Nederlands alsook voor het uitreiken van bewijzen van taalniveau Nederlands, in het kader van het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’. Het testen van de kennis en het uitreiken van de taalbewijzen gebeuren door het Agentschap Integratie en Inburgering, in het ontwerp EVA genoemd, van de stedelijke Agentschappen Integratie en Inburgering in Antwerpen en Gent (de stedelijke EVA) en het Huis van het Nederlands Brussel vzw.

Daarnaast bepaalt het ontwerp dat de door de hierboven genoemde drie instanties uitgereikte bewijzen van kennis van het Nederlands geldig zijn als bewijs van taalkennis in de zin van artikel 53 van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’. Daartoe vervangt artikel 7 van het ontwerp artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2013 ‘houdende uitvoering van het decreet van 18 november 2011 tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966’.

2.1. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt, wat de artikelen 1 tot 5 betreft, geboden door artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013¹, dat de Vlaamse Regering machtigt om de nadere regels te bepalen inzake het testen van de kennis van het Nederlands en het uitreiken van bewijzen van taalniveau Nederlands. Deze opdracht tot het uitreiken van bewijzen van taalniveau Nederlands is, gelet op artikel 17, tweede lid, 6°, van het decreet van 7 juni 2013 een kerntaak van het EVA, die, gelet op de uitvoering die aan artikel 25, § 2, van hetzelfde decreet is gegeven, ook toekomt aan de stedelijke EVA en het Huis van het Nederlands Brussel.

2.2. Wat artikel 7 van het ontwerp betreft vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 53 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966.

2.3. Artikel 8 van het ontwerp lijkt op het eerste gezicht rechtsgrond te vinden in artikel 56 van het decreet van 7 juni 2013. Artikel 56 machtigt de Vlaamse Regering immers om voor elk van de bepalingen van het decreet de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

Er moet evenwel opgemerkt worden dat de bepalingen waarvan de inwerkingtreding wordt beoogd, ingevoegd werden bij de artikelen 3, 2°, en 7 van het decreet van 29 mei 2015 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’. Deze invoegingen treden, krachtens artikel 9 van het decreet van 29 mei 2015, in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

Om deze bepalingen in werking te laten treden, moeten bijgevolg de wijzigingsbepalingen in werking worden gesteld, en niet de wijze waarop die bepalingen in het

¹ Deze bepaling wordt krachtens artikel 8, 2°, van het ontwerp in werking gesteld.

decreet van 7 juni 2013 zijn opgenomen. De Vlaamse Regering moet dus op grond van artikel 9 van het decreet van 29 mei 2015 de artikelen 3, 2°, en 7 van dat decreet in werking laten treden.

2.4. Artikel 6 van het ontwerp ontbeert de nodige rechtsgrond. Deze bepaling machtigt de bevoegde minister om de deelname aan de taaltesten afhankelijk te stellen van een financiële vergoeding, waarvan hij het bedrag, de nadere voorwaarden voor de inning en de eventuele vrijgestelde categorieën van deelnemers bepaalt. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de machtiging wordt ingevoerd “[o]mdat nu nog niet kan ingeschat worden of het op termijn aangewezen blijft dat iedereen zonder meer gratis een taaltest kan afleggen en of dit dan ook financieel houdbaar is” en dat het “[o]p dit ogenblik (...) het (...) niet mogelijk [is] om te bepalen voor welke categorieën van deelnemers in welke contexten een vergoeding zou kunnen worden gevraagd en hoe hoog die vergoeding moet zijn.”

Aldus wordt de minister gemachtigd om een vergoeding of bijdrage te bepalen die de organisatoren van de taaltesten kunnen innen. Hoewel er in de nota aan de Vlaamse Regering geen gewag van wordt gemaakt dat de vergoeding in verhouding staat met de door de drie bevoegde instanties gemaakte kosten, komt de bijdrage, gelet op de gebruikte bewoording “financiële vergoeding” wel degelijk voor als een retributie, d.i. de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, die een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.²

Gelet op het legaliteitsbeginsel inzake retributies, neergelegd in artikel 173 van de Grondwet, dient het decreet in elk geval de gevallen en de heffingsplichtigen te bepalen. Het bepalen van het bedrag van de retributie mag overgelaten worden aan de uitvoerende macht. Aangezien het decreet van 7 juni 2013, noch een andere decretale bepaling, de gevallen bepaalt waarin de vergoeding verschuldigd is en evenmin de categorieën van personen omschrijft die de vergoeding verschuldigd zijn, is er voor de ontworpen bepaling geen voldoende rechtsgrondslag.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

De aanhef

3. Gelet op wat hierboven over de rechtsgrond werd opgemerkt, moet in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 56 worden geschrapt, en moet een nieuw derde lid worden ingevoegd, luidend als volgt:

“Gelet op het decreet van 29 mei 2015 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, artikel 9;”.

² Zie bijv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2.

Artikelen 4 en 5

4. Het EVA wordt gemachtigd om “een gemeenschappelijk reglement” voor de organisatie van de taaltest (artikel 4, tweede lid, van het ontwerp) en om een model van bewijs van het taalniveau Nederlands (artikel 5, tweede lid, van het ontwerp) “ter beschikking te stellen”. Het “ter beschikking stellen” houdt onmiskenbaar ook de bevoegdheid in om respectievelijk het reglement en model vast te stellen. Aangezien zowel het reglement als het model dwingende rechtsgevolgen hebben voor derden, wordt hiermee een verordenende bevoegdheid toegekend aan het EVA, dat een extern verzelfstandigd rechtspersoon is en dus een gedecentraliseerde overheid.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Het model van bewijs van het taalniveau kan geacht worden een maatregel te zijn die aan de hierboven geschetste voorwaarden voldoet.

Er kan evenwel worden betwijfeld dat het gemeenschappelijk reglement aan deze voorwaarden voldoet. Weliswaar bepaalt artikel 4, eerste lid, op welke wijze de drie instanties het niveau van taalkennis beoordelen, en somt het tweede lid van die bepaling exhaustief de aangelegenheden op die in het gemeenschappelijk reglement worden geregeld. Die aangelegenheden, in het bijzonder die vermeld onder 3° en 4°, hebben evenwel rechtstreeks invloed op de rechtspositie van de personen die de test afleggen, zodat er niet van uit kan worden gegaan dat die bepalingen een louter technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben.

In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp moeten dus minstens op algemene wijze de beginselen inzake de herkansing en inzake de conflictprocedure worden neergelegd.

Artikel 8

5. Artikel 8 van het ontwerp stelt de artikelen 17, tweede lid, 6° en 46/2 van het decreet van 7 juni 2013 in werking. Zoals uiteengezet bij de bespreking van de rechtsgrond, moeten evenwel de artikelen 3, 2°, en 7 van het decreet van 29 mei 2015 in werking worden gesteld.

Artikel 8 van het ontwerp moet dus als volgt luiden:

“Art. 8. De volgende bepalingen van het decreet van 29 mei 2015 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid treden in werking op 1 augustus 2017:

1° artikel 3, 2°, voor zover het artikel 17, tweede lid, 6°, van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid betreft;

2° artikel 7, voor zover het artikel 46/2 van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid betreft.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME