



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.443/16

van 4 juni 2024

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 51 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade en artikel 15 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, wat betreft de verschijningsplicht voor ouders’

Op 7 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 51 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade en artikel 15 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, wat betreft de verschijningsplicht voor ouders’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 30 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juni 2024.

*

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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt tot wijziging van artikel 51 van de wet van 8 april 1965 ‘betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade’ (hierna: Jeugdbeschermingswet) en artikel 15 van het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ (hierna: Jeugddelinquentiedecreet).

In beide artikelen wordt een verplichting tot verschijning opgenomen op elke zitting van de jeugdrechter of de jeugdrechtbank voor de ouders of de voogd van een minderjarige die voor een jeugddelict wordt vervolgd. Als beide ouders of de voogd twee keer achtereenvolgens in gebreke blijven om te verschijnen voor de jeugdrechter of jeugdrechtbank, kan die een geldboete opleggen. Er wordt niettemin in uitzonderingen voorzien op de verschijningsplicht (artikelen 2 en 3, 2° en 3°, van het voorontwerp). Daarnaast wordt in beide artikelen bepaald dat de minderjarige verdachte of delictpleger zich op elke zitting kan laten bijstaan door een vertrouwenspersoon (artikelen 2 en 3, 3°). Artikel 15 van het Jeugddelinquentiedecreet wordt ook aangepast om te verduidelijken dat een beslissing bij verstek slechts mogelijk is wanneer de minderjarige persoonlijk noch in de persoon van een advocaat aanwezig is (artikel 3, 1°).

Het aan te nemen decreet treedt in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 4).

BEVOEGDHEID

3.1. Krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gemeenschappen, behoudens een aantal uitzonderingen, bevoegd voor “de jeugdbescherming”. Sinds de zesde staatshervorming omvat deze bevoegdheid ook het bepalen van de reactiewijzen op als misdrijf omschreven feiten die door minderjarigen zijn gepleegd.

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

Al behoort het regelen van de rechtspleging voor de jeugdgerechten op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de BWHI tot de federale bevoegdheid, toch kunnen de gemeenschappen op dit vlak optreden op grond van artikel 10 van de BWHI. In de toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014, werd dienaangaande vooropgesteld dat “[a]rtikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (...) uiteraard van toepassing [zal] zijn wanneer procedurele bepalingen onlosmakelijk verbonden zijn met de bepaling van de maatregelen en derhalve dermate afhankelijk zijn van de keuze die de gemeenschappen zullen uitwerken in de maatregelen die ze zullen uitvaardigen, wijzigen, toepassen of opheffen dat ze niet langer op zichzelf kunnen bestaan zonder dat de maatregelen zouden moeten worden aangepast”.²

3.2. In een advies over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet wees de Raad van State met betrekking tot het ontworpen artikel 15 niettemin op het volgende:

“In artikel 15 van het voorontwerp zijn een aantal procedurele regels betreffende het horen door de jeugdrechtbank of de jeugdrechter van de minderjarige en zijn ouders of opvoedingsverantwoordelijken, het verstrekken van informatie aangaande het jeugddelict, de verschijning in persoon en het recht op bijstand door een advocaat opgenomen. Het regelen van de rechtspleging voor de jeugdgerechten is evenwel, zoals reeds is opgemerkt, een federale bevoegdheid gebleven, zodat de decreetgever ook op dit vlak slechts regelingen kan aannemen met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De gemachtigde beaamde dat de meeste van de genoemde regels reeds zijn opgenomen in of voortvloeien uit de wet van 8 april 1965,³ zodat in die gevallen een optreden van de decreetgever alvast niet noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheden en derhalve niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Een nieuwigheid is het voorzien in de mogelijkheid om te verschijnen door middel van een videoconferentie (artikel 15, § 1, derde lid, van het voorontwerp). Er wordt evenwel bepaald dat deze mogelijkheid slechts kan worden aangewend wanneer dit “tot de mogelijkheden behoort”. Zo dat laatste neerkomt op een verwijzing naar (eventuele) federale regelgeving, is evenmin voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste opgenomen in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien het geenszins noodzakelijk (maar overbodig) is de toepasselijkheid van een federale regel te bevestigen. Indien evenwel zou worden beoogd om een nieuwe mogelijkheid tot verschijning in te voeren waarin bij de federale regelgeving niet wordt voorzien,⁴ kan, daargelaten de vraag of aan het genoemde noodzakelijkheids criterium zou zijn voldaan, worden betwist dat de weerslag van de regeling op de federale bevoegdheid wel een marginaal karakter heeft.

Artikel 15 van het voorontwerp dient derhalve te vervallen.”⁵

² *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2232/001, 58.

³ *Voetnoot 28 uit het geciteerde advies*: Zie onderdeel 5° van de voorafgaande titel van de wet van 8 april 1965 en de artikelen 52ter, eerste en tweede lid, 54 en 54bis van die wet (alsmede artikel 62 ervan, op grond waarvan ook sommige bepalingen van het gemeenschappelijk strafprocesrecht van toepassing zijn).

⁴ *Voetnoot 29 uit het geciteerde advies*: De zinsnede “, als dat tot de mogelijkheden behoort” zou dan verwijzen naar een feitelijk gegeven, namelijk het voorhanden zijn van video-apparatuur.

⁵ Adv.RvS 62.779/3 van 18 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet, opmerking 14; zie ook adv.RvS 64.949/1 van 18 januari 2019 over amendementen op een ontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nrs. 1670/2, 3, 4, 5 en 7), opmerking 7.

In een verwant advies merkte de Raad van State het volgende op:

“Artikel 19, 2°, van het voorontwerp strekt tot de opheffing van artikel 54 van de wet van 8 april 1965, waarin de vertegenwoordiging door een advocaat en de persoonlijke verschijning voor de jeugdrechtbank worden geregeld. Er valt niet in te zien waarom de opheffing van deze procedurebepalingen noodzakelijk zou zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van de decreetgever inzake jeugdbescherming, zodat die bepaling uit het voorontwerp dient te worden weggelaten.”^{6,7}

3.3. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet beargumenteerden de stellers ervan hun keuze om aan die opmerkingen geen gevolg te geven als volgt:

“Gelijksoortige bepalingen werden voorheen opgenomen in, of vloeien voort uit de wet van 8 april 1965, doch het lijkt noodzakelijk om ze in het voorliggende ontwerp van decreet uitdrukkelijk op te nemen als belangrijke rechtswaarborgen. Dit enerzijds in functie van volledigheid, duidelijkheid, en vanuit de visie om met ‘alle relevante betrokken opvoedingsfiguren uit de directe omgeving van de minderjarige delinquent’ in dialoog te (kunnen) gaan en hen (waar mogelijk) te betrekken bij de uitvoering van een reactie of het voorkomen van toekomstig delinquent gedrag. Anderzijds gaan we met betrekking tot de rechtswaarborgen binnen de Vlaamse visie en het voorliggende ontwerp van decreet een stap verder dan wat voorzien is in de Jeugdwet. Zo wordt onder meer voorzien dat de minderjarige verdachte/delictpleger steeds zelf aanwezig moet zijn wanneer hij voor de jeugdrechter/jeugdrechtbank moet verschijnen: vertegenwoordiging door ‘zijn advocaat’ is uitgesloten waar dit wel mogelijk is onder de bepalingen van de Jeugdwet (artikel 54). Zo is er ook de verplichte bijstand van een advocaat binnen het herstelrechtelijk aanbod, dit zowel voor de minderjarige verdachte/delictpleger als voor het minderjarige slachtoffer. In de Jeugdwet was deze bijstand slechts voorzien vanaf het ogenblik dat het bereikte akkoord wordt vastgelegd. We voorzien eenzelfde verplichte bijstand (recht op bijstand) voor minderjarige verdachten/delictplegers en minderjarige slachtoffers bij de totstandkoming van een positief project. De betreffende bepalingen in de wet van 8 april 1965 worden, voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, opgeheven.”⁸

4.1. In zijn arrest nr. 22/2021 van 11 februari 2022, waarin de grondwettigheid van artikel 15 van het Jeugddelinquentiedecreet aan de orde was, heeft het Grondwettelijk Hof zich niet over de verenigbaarheid ervan met de bevoegdheidsverdelende regels uitgesproken. Het bracht wel de uitgangspunten van de bevoegdheidsverdeling ter zake als volgt in herinnering:

“B.18.1. Zoals is vermeld in B.1.2, heeft de decreetgever gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid inzake de jeugdbescherming, die sedert de zesde staatshervorming de bevoegdheid inzake « de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd » omvat (artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij artikel 9, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de

⁶ Voetnoot 14 uit het geciteerde advies: De redactie van artikel 19 van het voorontwerp zal ten gevolge van die weglating dienen te worden aangepast.

⁷ Adv.RvS 63.059/3 van 28 mei 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet en tot het decreet van 15 maart 2019 ‘houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het decreet betreffende de rechtspositie van de minderjarige in de integrale jeugdhulp en het decreet betreffende de integrale jeugdhulp’, opmerking 9.

⁸ Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1670/1, 29.

Zesde Staatshervorming). De decreetgever dient daarbij evenwel de bevoegdheid van de federale overheid inzake de rechtspleging voor de jeugdgerechten te eerbiedigen (artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Aldus blijven de procedurebepalingen die zijn neergelegd in de wet van 8 april 1965 van toepassing op de in het bestreden decreet bedoelde procedures voor de jeugdgerechten, behoudens indien de decreetgever heeft voorzien in een afwijkende regeling met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

4.2. Op grond van de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de BWHI kan de bevoegdheid van een andere overheid worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.⁹

De bewering, in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet, dat het noodzakelijk is (of, althans, “lijkt”) om in bepaalde rechtswaarborgen te voorzien in functie van “volledigheid, duidelijkheid, en vanuit de visie om met ‘alle relevante betrokken opvoedingsfiguren uit de directe omgeving van de minderjarige delinquent’ in dialoog te (kunnen) gaan en hen (waar mogelijk) te betrekken bij de uitvoering van een reactie of het voorkomen van toekomstig delinquent gedrag” volstaat daartoe, rekening houdend met het voorgaande, op zich evenwel niet.¹⁰

In de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp wordt bovendien geen verdere verantwoording gegeven in het licht van de voormelde criteria voor het betreden van de federale bevoegdheid tot het regelen van de rechtspleging voor de jeugdgerechten (artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de BWHI).¹¹

5. Uit het voorgaande volgt dat het voorontwerp geen doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11; GwH 21 april 2016, nr. 53/2016, B.92.4.

¹⁰ Dat in meer waarborgen zou worden voorzien dan het geval is met toepassing van de federale regeling, doet aan die vaststelling niet af.

¹¹ Anders dan wat geldt voor de mogelijkheid van een beslissing bij verstek en voor de bijstand ter zitting van een vertrouwenspersoon, bevat artikel 51, § 2, van de Jeugdbeschermingswet overigens al een regeling betreffende de (verplichte) verschijning van de ouders of voogd, zodat het aantonen van de noodzaak om een dergelijke regeling op te nemen in het voorontwerp *a fortiori* moeilijk valt in te zien.