RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.752/1
van 9 februari 2022

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp en het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, met het oog op de inwerkingtreding van de gesloten oriëntatie en de gesloten begeleiding in de gemeenschapsinstellingen’

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡

Op 21 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp en het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, met het oog op de inwerkingtreding van de gesloten oriëntatie en de gesloten begeleiding in de gemeenschapsinstellingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2022.

*

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in 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’ (de Jeugdbeschermingswet), het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende de integrale jeugdhulp’ en het decreet van 15 februari 2019 ‘betreffende het jeugddelinquentierecht’ (het Jeugddelinquentiedecreet). De wijzigingen houden onder meer verband met de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het Jeugddelinquentiedecreet (de gesloten oriëntatie, de gesloten begeleiding en de nieuwe bepalingen rond uithandengeving). Daarbij worden ook een aantal materiële rechtzettingen doorgevoerd die rekening houden met de terminologie die wordt gehanteerd in het Jeugddelinquentiedecreet. Daarnaast wordt het decreet van 12 juli 2013 aangepast om gevolg te geven aan de beleidskeuze enkel nog jongeren die verdacht worden van het plegen van een jeugddelict of jongeren die zo’n delict pleegden, in de gemeenschapsinstellingen te begeleiden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

2. De regeling van de rechtspleging die moet worden gevolgd bij het opleggen van reacties op een jeugddelict, vormt, krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ een federale bevoegdheid. Gelet op de verwevenheid tussen materiële regels en procedureregels op dit vlak, dienen deze laatste regels, die zijn geconcipieerd op een moment dat het bepalen van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd nog een federale bevoegdheid was, te worden geactualiseerd rekening houdend met de nieuwe, door de gemeenschappen aan te nemen regels. Al is het aanvaardbaar dat de gemeenschapswetgevers (en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie), elk binnen hun bevoegdheidssfeer, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 actualiseringen doorvoeren in de rechtsplegingsregels die verband houden met de door hen nieuw ingevoerde reacties op jeugddelinquentie,[1] toch verdient het omwille van de rechtszekerheid ten zeerste aanbeveling om in overleg te treden met de federale overheid en met de andere gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie teneinde duidelijke en eenvormige procedureregels uit te vaardigen die optimaal aansluiten op de regelgeving van de gemeenschappen.

3. Het voorontwerp van decreet houdt verband met de inwerkingtreding van het luik ‘gesloten plaatsing’ van het Jeugddelinquentiedecreet, en maakt van de gelegenheid gebruik om een aantal bepalingen aangaande de gesloten plaatsing of de uithandengeving aan te passen. Er wordt de stellers van het voorontwerp ter overweging gegeven om na te gaan of het niet raadzaam is om in artikel 26, § 4, of artikel 27, § 2, van het Jeugddelinquentiedecreet te verduidelijken dat

[1] Zie bv. GwH 11 februari 2021, nr. 22/2021, B.18.1.

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡

een oriëntatievoorstel eigenlijk een bindend karakter heeft in het geval het geen voortzetting van de gesloten begeleiding adviseert. In zijn arrest 22/2021 heeft het Grondwettelijk Hof immers het volgende vastgesteld ten aanzien van het oriëntatievoorstel dat tijdens de gesloten oriëntatie wordt uitgewerkt:

> "Indien het voorstel een gesloten begeleiding adviseert, dient het ook een voorstel te bevatten over de duur van de gesloten begeleiding in een gemeenschapsinstelling. De jeugdrechter kan krachtens artikel 27, § 2, eerste lid, pas tot een gesloten begeleiding beslissen nadat hij het oriëntatievoorstel bedoeld in artikel 26, § 4, vierde lid, heeft ontvangen. Die bepaling dient bijgevolg aldus te worden begrepen dat een gesloten begeleiding enkel door de jeugdrechter kan worden opgelegd indien die maatregel in het oriëntatievoorstel wordt geadviseerd."[2]

Het zou de rechtszekerheid ten goede komen deze interpretatie uitdrukkelijk in het Jeugddelinquentiedecreet in te schrijven.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorontwerp vervangt in artikel 44, § 5, van de Jeugdbeschermingswet de woorden "maatregel en sanctie" door de woorden "een maatregel of sanctie".[3]

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers hiermee een materiële rechtzetting beogen. In het Jeugddelinquentiedecreet vormt een maatregel immers enkel "het maatschappelijk antwoord op een jeugddelict tijdens de voorbereidende rechtspleging" (artikel 2, 9°), terwijl de sanctie het maatschappelijk antwoord vormt "tijdens de rechtspleging ten gronde" (artikel 2, 19°).

Artikel 44 van de Jeugdbeschermingswet regelt de territoriale bevoegdheid van de jeugdrechtbank. Artikel 44, § 5, regelt op zich enkel de verplichting de verandering van verblijfplaats mee te delen van de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen of van de personen bij wie de jongere gewoonlijk verblijft, wanneer voor de jongere een maatregel en sanctie geldt. Artikel 44, § 6, bepaalt evenwel dat de verandering van verblijfplaats in beginsel met zich meebrengt dat de zaak naar de jeugdrechtbank van het arrondissement van de nieuwe verblijfplaats wordt verwezen.

Door in artikel 44, § 5, van de Jeugdbeschermingswet uitdrukkelijk te verwijzen naar een maatregel of sanctie, zou de decreetgever bepalen dat de verandering van verblijfplaats tijdens de voorbereidende rechtspleging, wanneer enkel een maatregel geldt, ook de aanwijzing van een nieuwe jeugdrechtbank tot gevolg heeft. Aldus lijkt de ontworpen wijziging impliciet een wijziging aan te brengen in de regeling van de territoriale bevoegdheid van de jeugdrechtbank. Zoals hierboven vermeld, behoort deze regeling tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

[2] GwH 11 februari 2021, nr. 22/2021, B.39.1.2.

[3] Wetgevingstechnisch moet worden opgemerkt dat de woorden "maatregel en sanctie" vervangen moeten worden door de woorden "maatregel of sanctie".

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡

Een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 lijkt in deze moeilijk aanvaardbaar. Het bepalen dat de wijziging van de verblijfplaats tijdens de voorbereidende rechtspleging ook een wijziging in de bevoegde jeugdrechtbank met zich kan meebrengen, kan immers moeilijk worden geacht slechts een marginale weerslag te hebben op de federale bevoegdheid om de territoriaal bevoegde rechtbank aan te duiden.

Het komt bijgevolg de federale wetgever toe om te verduidelijken of de regels van artikel 44, §§ 5 en 6, van de Jeugdbeschermingswet al dan niet gelden tijdens de voorbereidende rechtspleging.

Artikel 17

5. Artikel 17, 2°, van het voorontwerp heft de bepalingen van artikel 37, § 3, van het Jeugddelinquentiedecreet grotendeels op.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de stellers beogen niet langer te bepalen dat de gesloten begeleiding van de minderjarige automatisch duurt tot de dag van de eerstvolgende zittingsdag van de jeugdrechtbank na de dag waarop de minderjarige delictpleger de leeftijd van achttien jaar bereikt. Voor de minderjarige geldt immers de halfjaarlijkse evaluatie, waarin artikel 37, § 5, van het Jeugddelinquentiedecreet voorziet.

Door deze opheffing valt evenwel ook de verduidelijking weg dat de sanctie "gericht [is] op begeleiding en re-integratie". De vraag rijst of dit de bedoeling van de stellers van het voorontwerp is.

Bovendien, zoals reeds opgemerkt in advies 62.779/3, zou een nadere omschrijving van de sanctie van 'gesloten begeleiding' en van het mogelijke 'vervolgtraject', meer in overeenstemming zijn met de legaliteitsbeginselen vervat in de artikelen 12, 14 en 22 van de Grondwet.[4]

Artikel 18

6. De memorie van toelichting bij dit artikel vermeldt dat de verwijzing naar artikel 376 van het Strafwetboek wordt toegevoegd aan de lijst bedoeld in artikel 38, § 2, tweede lid, 2°, van het Jeugddelinquentiedecreet. De memorie van toelichting vermeldt evenwel ook dat artikel 376 van het Strafwetboek wordt opgenomen in de gevallen bedoeld in artikel 38, § 2, derde lid, van het Jeugddelinquentiedecreet. Artikel 18, 2°, van het voorontwerp stemt hiermee overeen.

De stellers van het voorontwerp dienen na te gaan of ze de verwijzing naar artikel 376 van het Strafwetboek willen opnemen in de lijst van artikel 38, § 2, tweede lid, 2°, hetzij in de lijst van artikel 38, § 2, derde lid, van het Jeugddelinquentiedecreet.

[4] Adv.RvS 62.779/3 van 18 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Jeugddelinquentiedecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1670/1, p. 255-256, nr. 33, en p. 310, nrs. 244 en 246.1.

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡

Artikel 19

7. De aanpassing van artikel 87, § 2, van het Jeugddelinquentiedecreet door artikel 19 van het voorontwerp heeft tot gevolg dat de nieuwe regels inzake gesloten plaatsing (oriëntatie, begeleiding, langdurige begeleiding) slechts van toepassing zijn op feiten gepleegd vanaf 1 september 2022.

De stellers van het voorontwerp kiezen aldus voor een rechtszekere en duidelijke regeling. Bij de toepassing van deze bepaling zal er wel rekening gehouden moeten worden met het beginsel van de ‘retroactiviteit van de mildere straf’, zoals gewaarborgd door artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-verdrag), artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Dit betekent dat voor feiten gepleegd voor 1 september 2022 de jeugdrechtbank in elke individuele casus een vergelijking moet maken tussen de toepassing van de voorgaande en de nieuwe regeling inzake plaatsing in een gemeenschapsinstelling, en bij het opleggen van de sanctie gebonden zal zijn door de meest beperkte maximumduur of leeftijdsgrens.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AJCWPBFCA-HAHFCQW‡