RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.878/1
van 22 februari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuizen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’

‡LW-CGCWJAJCD-HAIHIVT‡

Op 21 januari 2022 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuizen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 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 Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2022.

*

‡LW-CGCWJAJCD-HAIHIVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de gebiedsomschrijving van de justitiehuizen en het Vlaams Centrum Elektronisch toezicht te bepalen (artikel 2), de afdelingen van de justitiehuizen te omschrijven (artikel 3) en een delegatie te verlenen aan de minister, bevoegd voor de justitiehuizen, om antennes op te richten bij die justitiehuizen (artikel 4). Daarnaast wordt verduidelijkt hoe de justitiehuizen dienen om te gaan met persoonsgegevens. Zo wordt de bewaartermijn vastgelegd (artikel 5) en wordt verduidelijkt dat een foto van het gezicht van justitiabelen bewaard kan worden als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de opdrachten en met behoud van de toepassing van de bewaartermijn (artikel 6). Ook wordt aangegeven dat de klachtenbehandeling voor justitiabelen georganiseerd wordt conform de artikelen II.75 tot en met II.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Ten slotte wordt de inwerkingtreding van een aantal bepalingen van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’ geregeld (artikel 7).

2. De artikelen 2 tot 4 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 6, § 2, van het decreet van 26 april 2019. Artikel 6 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 9, § 2, vijfde lid, van het decreet van 26 april 2019. Artikel 7 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 24 van het decreet van 26 april 2019. Artikel 8 vindt rechtsgrond in artikel 46 van het decreet van 26 april 2019.

Voor artikel 5 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 8, zesde lid, van het decreet van 26 april 2019. Wel moet worden vastgesteld dat artikel 8, zesde lid, bepaalt dat de justitiehuizen de persoonsgegevens niet langer bewaren dan nodig is voor de uitoefening van hun opdrachten, en dat deze decretale bepaling geen voldoende nauwkeurige omschrijving van de bewaartermijn bevat. Om in overeenstemming te zijn met artikel 22 van de Grondwet,[1] zal de decreetsbepaling aangepast moeten worden zodat meer precieze maximale bewaartermijnen worden ingeschreven, dan wel dat voldoende duidelijke criteria worden vermeld die de Vlaamse Regering in acht moet nemen bij het vastleggen van de maximale bewaartermijnen.

VORMVEREISTEN

3. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft over het voorontwerp op 14 december 2021 advies nr. 2021/105 uitgebracht. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,[2] een advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet per se volstaat om aan het

[1] Zie adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

[2] Adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opm. 5.1 tot 5.4.

‡LW-CCGWJAJCD-HAIHIVT‡

hiervoor aangehaalde vormvoorschrift te voldoen en dat in dat geval ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. Artikel 2 van het ontwerp is een bijna woordelijke herhaling van artikel 6, § 2, eerste lid, van het decreet van 26 april 2019. De benaming van het Justitiehuis Brussel-Leuven wordt in het ontwerpbesluit wel vervangen door de benaming Justitiehuis Vlaams-Brabant-Brussel.

Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen. Het overnemen van bepalingen uit een decreet in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decretale bepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel … van het decreet van …”).

Het op deze wijze overnemen van decretale bepalingen is vanzelfsprekend slechts toelaatbaar als geen wijzigingen worden aangebracht in de overgenomen decretale bepalingen, ook al zijn die slechts formeel van aard (zoals meer bepaald de benaming van de justitiehuizen).

4.2. De nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp geeft aan dat de Vlaamse Regering een initiatief zal nemen om het decreet van 26 april 2019 te wijzigen.

De nota stelt:

> “Tot op heden bevat het decreet een bepaling die reeds deels de territoriale organisatie van de justitiehuizen regelt. Deze bepaling zal aan de hand van een wijzigingsdecreet echter worden geschrapt. Op grond van artikel 87, §1, BWHI beschikt iedere gemeenschaps- en gewestregering immers over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op basis van die bepaling kan de Vlaamse regering met andere woorden haar eigen diensten organiseren en is het dus aan de Vlaamse Regering om de territoriale organisatie van de justitiehuizen vast te stellen. Daarom wordt in dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering een bepaling rond de territoriale organisatie opgenomen. Hoewel de regeling dus geen nieuwe regeling betreft, maar een overname uit het decreet, wordt de territoriale organisatie van de justitiehuizen hieronder nogmaals toegelicht.”

Onverminderd de vraag of artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op zich een rechtsgrond zou kunnen bieden

‡LW-CGCWJAJCD-HAIHIVT‡

aan de Vlaamse Regering om de territoriale organisatie van de justitiehuizen te regelen,[3] moet vastgesteld worden dat in het geldende wettelijk kader de decreetgever deze territoriale organisatie in artikel 6 van het decreet van 26 april 2019 heeft geregeld. Een eventuele toekomstige wijziging van dit decreet doet niets af van het feit dat thans rekening gehouden moet worden met hetgeen *sub* 4.1 is opgemerkt.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het ontwerp machtigt de minister, bevoegd voor de justitiehuizen, om één of meer antennes voor de justitiehuizen op te richten.

Een delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een minister kan evenwel enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De vermelde delegatie aan de Vlaamse minister om onder bepaalde voorwaarden één of meer antennes voor de justitiehuizen op te richten, lijkt niet te voldoen aan deze voorwaarden. Het oprichten van bijkomende antennes is immers geen bijkomstige of detailmatige aangelegenheid.

De Vlaamse Regering dient bijgevolg, overeenkomstig artikel 6, § 2, van het decreet van 26 april 2019, zelf te beslissen over de oprichting van de antennes, waarbij de Vlaamse Regering de in artikel 4 van het ontwerp vermelde criteria in acht kan nemen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[3] Er moet immers vastgesteld worden dat de Vlaamse Regering in het ontwerp zelf aanneemt dat de justitiehuizen geen deel vormen van de “Vlaamse administratie”. Artikel 7 van het ontwerp maakt immers de bepalingen van de artikelen II.75 tot II.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 van toepassing op de justitiehuizen. Dit zou niet nodig zijn indien de regering van oordeel zou zijn dat de justitiehuizen zouden behoren tot de “Vlaamse administratie” (zie artikel II.74 van het Bestuursdecreet).

‡LW-CGCWJAJCD-HAIHIVT‡