

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 april 1989 door de Gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot aanvulling en tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand", heeft op 24 april 1989 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn die hem werd toegemeten voor het uitbrengen van dit advies, dient de Raad van State zich te beperken tot het formuleren van de volgende opmerkingen.

I

Het ontwerp beoogt in hoofddorde een grondige hervorming van de gerechtelijke maatregelen die inzake jeugdbescherming kunnen worden getroffen, daarbij - volgens de memorie van toelichting - "rekening houdend met nieuwe opvoedkundige doelstellingen en tendenzen in de jeugdbescherming".

Met het oog op de op handen zijnde verlaging van de burgerlijke meerderjarigheid van 21 naar 18 jaar, voorziet het ontwerp ook in een aantal vormen van bijstand en hulp die zullen kunnen worden geboden aan meerderjarigen tussen hun achttiende en eenentwintigste jaar, welke meerderjarigen door het ontwerp "jong-volwassenen" worden genoemd.

In het ontwerp worden ten slotte ook regelingen getroffen met betrekking tot de kwaliteit van de hulpverlening en de rechtspositie van de minderjarigen.

Het ontwerp wordt omstandig gecommentarieerd in een bijgaande nota, waaraan overeenkomstig het gebruik beter het opschrift "Memorie van toelichting" (niet : Toelichting) zou worden gegeven.

II

De Gemeenschappen putten hun bevoegdheid inzake jeugdbescherming uit artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988.

Die bepaling vermeldt als een onderdeel van die bevoegdheid expliciet "de gerechtelijke bescherming", zij het met de opsomming van een aantal uitzonderingen, waaronder o.m. "c) de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten".

De stellers van het ontwerp gaan ervan uit dat de door het genoemde artikel 5, § 1, II, 6°, aan de Gemeenschappen principieel toegekende bevoegdheid inzake gerechtelijke jeugdbescherming de bevoegdheid omvat om de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten vast te stellen.

De grondwettigheid van die stelling wordt door sommigen betwist, op grond van de overweging dat het bepalen van de materiële bevoegdheden van de rechtbanken, krachtens artikel 94 van de Grondwet, een aan de wetgever voorbehouden materie is en een bepaling van een bijzondere wet derhalve niet op een impliciete wijze aan die bevoegdheid afbreuk kan doen.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 blijkt echter ondubbelzinnig dat het de bedoeling van de bijzondere wetgever geweest is de Gemeenschappen de bevoegdheid te verlenen om de materiële bevoegdheden van de jeugdgerechten te regelen (St. Kamer 516/1 - 1988, p. 4; 516/6 - 1988, p. 111).

.../...

Men kan zich trouwens afvragen wat de principiële toekenning van de bevoegdheid inzake gerechtelijke jeugdbescherming zou betekenen, indien de aldus toegewezen materie - buiten de formeel in de bijzondere wet vermelde uitzonderingen - niet de bevoegdheid zou omvatten om te bepalen welke maatregelen de jeugdgerechten kunnen treffen.

Er kan evenmin betwisting over bestaan - en de stellers van het ontwerp hebben er ook rekening mee gehouden -, dat integendeel de nationale wetgever bevoegd is gebleven om, ook met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden die door de Gemeenschappen aan de jeugdgerechten worden opgedragen, de rechtspleging te regelen.

Wat dit laatste punt betreft doen er zich niettemin twee moeilijkheden voor.

In sommige bepalingen van het ontwerp vertoont de omschrijving van de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten ook een rechtsplegingsaspect, een aangelegenheid dus die in principe tot de bevoegdheid van de Staat blijft behoren.

Voorbeelden daarvan zijn onder meer :

- het ontworpen artikel 22, eerste lid, 1°, dat - behoudens in geval van dringende noodzakelijkheid zoals bedoeld in 2° van hetzelfde lid - het openbaar ministerie enkel toestaat het treffen van een afdwingbare pedagogische maatregel te vorderen, nadat de zaak hem (niet : haar) door de bemiddelingscommissie werd doorverwezen overeenkomstig het ontworpen artikel 17, § 2, vierde lid;

.../...

- het ontworpen artikel 26, § 1, dat aan de jeugdgerechten de mogelijkheid biedt om de maatregelen bedoeld in het ontworpen artikel 23, § 1, zowel tijdens de voorbereidende rechtspleging als tijdens of na de rechtspleging over de grond van de zaak te nemen.

In al die gevallen is het rechtsplegingsaspect echter zo nauw verbonden met de materiële bevoegdheidstoekenning dat zij er een onlosmakelijk onderdeel van vormt en derhalve moet worden geacht in de inzake jeugdbescherming aan de Gemeenschappen toegekende bevoegdheid te kunnen worden ingepast.

Een tweede, meer algemene moeilijkheid volgt uit de regeling van de bijzondere wet waarbij aan de Gemeenschappen de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten wordt opgedragen en aan de nationale overheid het vaststellen van de procedurevoorschriften die daarmee verband houden. Die bevoegdheidsverdeling heeft immers tot gevolg dat de jeugdgerechten de hun door de Gemeenschappen toegekende bevoegdheden slechts zullen kunnen uitoefenen, nadat de nationale wetgever de daartoe nodige procedurevoorschriften zal hebben uitgevaardigd.

Die bevoegdheidsverdeling veronderstelt overleg en nauwe samenwerking tussen de Gemeenschappen en de nationale overheid, wil men niet komen tot een gehele of gedeeltelijke uitholling van de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake gerechtelijke jeugdbescherming.

Hoewel blijkens inlichtingen die aan de Raad van State werden verstrekt het bedoelde overleg tussen de Gemeenschappen en de nationale overheid reeds op gang werd gebracht, werd in het ontwerp een voorschrift opgenomen dat de

jeugdgerechten de mogelijkheid zou bieden de ontworpen regeling toe te passen, ook al zou de nationale wetgever de daartoe vereiste procedureregels nog niet hebben vastgesteld. In afwachting dat zulks zal gebeuren, zouden, luidens het ontworpen artikel 51, de artikelen 45 tot 51, 54 tot 62 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming van toepassing zijn.

Ter verantwoording van die regeling, wordt in de memorie van toelichting verwezen naar artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens welke bepaling de decreten rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Het genoemde artikel 10 werd in de bijzondere wet opgenomen om de Gemeenschappen en de Gewesten toe te laten bevoegdheden uit te oefenen die hun weliswaar niet zijn opgedragen, maar die "noodzakelijk" zijn om van de hun toegekende bevoegdheden een reëel gebruik te kunnen maken.

Een dergelijke reden kan uiteraard echter niet worden aangevoerd m.b.t. bevoegdheden die door een andere bepaling van dezelfde bijzondere wet uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen zijn ontzegd.

Het ontworpen artikel 51 moet derhalve worden geschrapt.

III

Een van de doelstellingen van het ontwerp is het samenbrengen in één decreet van al de regelingen van de Vlaamse Gemeenschap inzake jeugdbescherming.

.../...

De methode die wordt aangewend om het beoogde doel te bereiken, is echter ongebruikelijk en niet vrij van gevaren.

Ten einde de talrijke nieuwe voorschriften die men wil invoeren op een logisch verantwoorde wijze in het decreet van 27 juni 1985 te kunnen onderbrengen en daarbij bis-, ter-, enz. nummeringen van hoofdstukken en artikelen te vermijden, worden, waar nodig, de bestaande hoofdstukken en artikelen vernummerd, wat uiteraard ook de aanpassing van een aantal interne verwijzingen vergt.

Een dergelijke methode valt af te keuren, daar zij de bron kan worden van verwarring en zelfs van vergissingen. Bij verwijzing in een andere normatieve tekst of in de rechtsleer naar een vernummerd artikel of naar een artikel waarin ingevolge de vernummering een regeling is ondergebracht die geheel losstaat van de regeling die er oorspronkelijk in was opgenomen, zal immers niet altijd direct duidelijk zijn of de verwijzing op de oorspronkelijke bepaling dan wel op de nieuwe betrekking heeft.

Nog meer verwarrend, en kennelijk zonder enig nut, is de voorgestelde methode waar zij artikelen en zelfs indelingen van artikelen van het decreet van 27 juni 1985 vernummert, die de opheffing of de wijziging van bepalingen van de wet van 8 april 1965 tot voorwerp heeft.

Ten slotte is het allesbehalve zeker dat de in het ontwerp verwezenlijkte doorlopende nummeringen de besprekingen in de Vlaamse Raad intact zullen kunnen doorstaan.

.../...

Amenderingen van het ontwerp zullen immers de weglating van bepaalde artikelen of de invoeging van bijkomende artikelen kunnen meebrengen, die - indien men absoluut wil vasthouden aan het doel dat de stellers van het ontwerp zich gesteld hebben - op hun beurt nieuwe aanpassingen van een aantal nummeringen en interne verwijzingen zouden vergen.

Het verdient derhalve aanbeveling de voorgenomen wijzigingen en aanvullingen van het decreet van 27 juni 1985 op de traditionele manier tot stand te brengen - d.w.z. zonder enige vernumming van de bestaande indelingen in hoofdstukken en artikelen en met invoeging, waar nodig, van bis-, ter-, enz. hoofdstukken en artikelen - en de Executieve te machtigen om daarna de bepalingen van het decreet van 27 juni 1985 met de wijzigingen die erin zullen zijn aangebracht te coördineren.

Het ontwerp zou dan als volgt kunnen worden geconcipieerd :

Hoofdstuk I : Inleidende bepaling.

(Artikel 1 van het ontwerp).

Hoofdstuk II : Wijzigingen van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand.

(Hierin zouden alle wijzigingen en aanvullingen van het decreet die een permanent karakter hebben moeten

worden opgenomen, gerangschikt in de volgorde van de artikelen van het decreet waarop ze betrekking hebben of waartussen ze moeten worden ingevoegd).

Hoofdstuk III : Wijzigingen van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

(Hierin zouden, autonoom - m.a.w. niet als wijziging van het decreet van 27 juni 1985 - geformuleerd, de aanvullende opheffingen en wijzigingen van de wet van 8 april 1965 worden ondergebracht).

Hoofdstuk IV : Overgangs- en slotbepalingen.

(Hierin zouden worden samengebracht de overgangsbepalingen van de ontworpen artikelen 48 tot 51, de machtiging van de Executieve om de decretale bepalingen inzake bijzondere jeugdbijstand te coördineren en artikel 9 van het ontwerp).

De bepaling betreffende de machtiging tot coördineren zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"De Vlaamse Executieve kan de bepalingen van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand coördineren met de bepalingen welke deze, op het tijdstip van de coördinatie, uitdrukkelijk of impliciet zouden hebben gewijzigd.

Daartoe kan zij :

- 1° de volgorde, de nummering van de te coördineren bepalingen en, in het algemeen, de teksten naar de vorm wijzigen;
- 2° de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen met de nieuwe nummering overeenbrengen;
- 3° de redactie van de te coördineren bepalingen wijzigen ten einde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen, zonder afbreuk te doen aan de beginselen welke in deze bepalingen vervat zijn.

De coördinatie zal het volgende opschrift dragen :

"Decreten betreffende ..., gecoördineerd op ...".

IV

Bij het ontwerp moeten verder nog de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Aanhef.

Het is niet gebruikelijk in de aanhef van een besluit waarbij de Executieve een ontwerp van decreet bij de Vlaamse Raad indient, te verwijzen naar het advies van de Raad van State of de motieven te vermelden die de Executieve ertoe hebben aangezet het ontwerp in te dienen.

De eerste drie leden van de aanhef (waarvan de eerste twee trouwens verwijzen naar omstandigheden die zich in casu niet voordoen) dienen derhalve te worden geschrapt.

Artikel 2 van het ontwerp.

1. Luidens het ontworpen artikel 23, § 1, 13°, kunnen de jeugdgerechten, bij wijze van afdwingbare pedagogische maatregel, een minderjarige voor ten hoogste één jaar toevertrouwen aan een psychiatrische inrichting.

Ondervraagd omtrent de interferentie van deze bepaling met de wet van 18 juni 1850, heeft de gemachtigde van de Executieve het volgende geantwoord :

"(De) opname (van die maatregel) in de lijst van maatregelen die door de jeugdrechter kunnen worden genomen, duidt erop dat, in tegenstelling tot de wet van 8 april 1965 (betreffende de jeugdbescherming), het ontwerp van decreet de plaatsing in een psychiatrische inrichting vanuit formeel oogpunt beschouwt als een gewone afdwingbare pedagogische maatregel, net zoals de overige twaalf maatregelen. Aan die plaatsing zijn dezelfde waarborgen verbonden die door het ontwerp van decreet worden geboden met betrekking tot de andere maatregelen. Niet alleen blijft de zaak in handen van de jeugdrechtbank die het nut van de maatregel op geregelde tijdstippen evalueert, maar ook is er het verplicht bezoek aan de minderjarige door consulenten van de sociale dienst; tevens geldt het beginsel van de gezinsgerichte werking bij de uitvoering van de maatregel.

Anders dan bij artikel 43 van de wet betreffende de jeugdbescherming onttrekt de plaatsing van een minderjarige in een psychiatrische inrichting overeenkomstig artikel 23, § 1, 13°, van het ontwerp de minderjarige bijgevolg niet aan de toepassing van het decreet inzake bijzondere jeugdbijstand, dat te zijnen opzichte onverminderd van kracht zal blijven. Betrokene zal derhalve geenszins ressorteren onder de regels van het gemene recht inzake collocatie (wet van 18 juni 1850 op de behandeling van de krankzinnigen).

Voortaan zal tussen plaatsingen in een psychiatrische inrichting een onderscheid dienen te worden gemaakt naar gelang zij geschied zijn bij toepassing van artikel 23, § 1, 13°, van het ontwerp-decreet of van de wet van 18 juni 1850".

Indien die interpretatie van de gemachtigde overeenstemt met de zienswijze van de Executieve, verdient het aanbeveling die belangrijke verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

2. Het ontworpen artikel 24 stelt dat de jeugdrechtbank, zowel ten aanzien van de minderjarigen als van de personen die hen onder hun bewaring hebben, de verplichtingen bepaalt die verbonden zijn aan de maatregelen die overeenkomstig artikel 23, § 1, 2° tot 13°, worden genomen.

Zoals er in de memorie van toelichting wordt op gewezen, ligt aan dat voorschrift de opvatting ten grondslag dat de minderjarige niet mag worden beschouwd als een geïsoleerd individu, maar integendeel moet worden behandeld als integrerend deel uitmakend van een sociaal systeem. Op dezelfde gedachte stoelt blijkbaar het ontworpen artikel 23, § 2, luidens welke bepaling de in § 1, 5° tot 11° en 13°, van dat artikel bedoelde afdwingbare pedagogische maatregelen een gezinsgerichte werking moeten mogelijk maken.

De jeugdgerechten zullen vanzelfsprekend de hun door artikel 24 toegekende bevoegdheid evenwel niet kunnen aanwenden om verplichtingen op te leggen die strijdig zouden zijn met "de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarigen en van de familie, zoals die vastgesteld zijn door het Burgerlijk Wetboek en

de wetten tot aanvulling ervan", aangezien luidens artikel 5, § 1, II, 6°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Staat is blijven behoren en het bijgevolg de Gemeenschappen niet toekomt ter zake bevoegdheden aan de jeugdgerechten toe te kennen.

3. Er dient te worden verduidelijkt wat in het ontworpen artikel 26, § 1, onder "de voorbereidende rechtspleging" precies moet worden verstaan.

Artikel 4 van het ontwerp.

De redactie van het ontworpen artikel 39, § 4, tweede lid, kan als volgt worden verbeterd :

"... is onverenigbaar met de hoedanigheid van personeelslid, lid van de algemene vergadering of lid van de raad van bestuur van een gesubsidieerde of erkende voorziening".

Artikel 5 van het ontwerp.

1. Ten einde verkeerde interpretaties te voorkomen, worden in het ontworpen artikel 40, eerste lid, de woorden "onder hun verantwoordelijkheid" beter geschrapt. Het spreekt immers vanzelf dat, wanneer de sociale diensten met het opstellen van het handelingsplan worden belast, dat ook onder de verantwoordelijkheid van die diensten zal gebeuren.

2. Het ontworpen artikel 41 voorziet in de oprichting van een Vlaamse Hoge Raad voor de bijzondere jeugdbijstand en belast die Raad ermee de Executieve van advies te dienen. Het ontwerp dient nader te bepalen, ook al kan zulks al enigszins uit de benaming van die Raad worden afgeleid, over welke aangelegenheden hij advies zal kunnen uitbrengen, wie daartoe het initiatief zal kunnen nemen en in welke gevallen eventueel het advies verplicht zal moeten worden ingewonnen.

Artikel 6 van het ontwerp.

Krachtens het ontworpen artikel 44, zullen, buiten de gevallen waarin er een medische tegenaanwijzing bestaat, aan minderjarigen die geplaatst zijn overeenkomstig het ontworpen decreet of een wet betreffende maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, preventieve vaccinaties en inentingen mogen worden toegediend volgens de regels die door de Executieve worden bepaald.

Zoals er in de memorie van toelichting wordt opgewezen, werd artikel 44 geïnspireerd door artikel 78 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

De rechtsgrond voor die bepaling moet, in tegenstelling tot wat het geval is voor de overige bepalingen van het ontwerp, niet in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden gezocht, maar wel in artikel 5, § 1, I, 2°, van die wet, waarbij aan de Gemeenschappen de bevoegdheid werd overgedragen inzake "de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies".

Volgens de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde, is het de bedoeling van dat voorschrift gebruik te maken :

- 1° om het voortzetten van normale inentingsschema's, zoals dat bij het medisch schooltoezicht gebeurt, mogelijk te maken;
- 2° om de inrichtingen de mogelijkheid te bieden om te reageren op bepaalde probleemsituaties (en lokale epidemieën).

Artikel 7 van het ontwerp.

Met betrekking tot het ontworpen artikel 48 zou met meer nauwkeurigheid moeten worden bepaald wat moet worden verstaan onder "rechtsgedingen die begonnen zijn vóór de inwerkingtreding van de artikelen 22 tot 29". Ten einde het toepassingsgebied van artikel 48 - dat een overgangsbepaling is - te beperken, zou ter zake een vrij restrictief criterium moeten worden gehanteerd.

Artikel 8 van het ontwerp.

1. De ontworpen aanvulling van artikel 2, b), van het decreet van 27 juni 1985 hoort niet thuis in een bepaling waarin alleen maar definities voorkomen. Zij zou bijvoorbeeld als eerste artikel kunnen worden opgenomen in het omgewerkte hoofdstuk V van het decreet van 1985.

2. In verband met de ontworpen wijziging van artikel 29 van het decreet van 27 juni 1985, rijst de vraag of

de sociale diensten niet tevens dienen te worden belast met de uitvoering van de krachtens een nationale wet getroffen maatregel ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

De "opgave" van de maatregelen die ter zake kunnen worden getroffen is, luidens artikel 5, § 1, II, 6, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, weliswaar tot de bevoegdheid van de Staat blijven behoren, doch die bevoegdheidstoewijzing werd geformuleerd als een uitzondering op de principiële bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake jeugdbescherming, zodat moet worden aangenomen dat de voorzieningen welke die maatregelen vergen, buiten de "opgave" ervan, zaak van de Gemeenschappen zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH.
E. HAESBROUCK, auditeur, en P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.