RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.100/1
van 18 mei 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, wat betreft de langdurige gesloten begeleiding’

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

Op 23 maart 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 van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 betreffende het jeugddelinquentierecht, wat betreft de langdurige gesloten begeleiding’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 mei 2021.

*

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de wijziging van artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 'betreffende het jeugddelinquentierecht', naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 22/2021 van 11 februari 2021, waarbij dat artikel gedeeltelijk werd vernietigd.

2.2.1. Op grond van artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 kan de jeugdrechtbank aan een minderjarige delictpleger de sanctie van de zogenaamde langdurige gesloten begeleiding opleggen, waarbij de betrokkene wordt toevertrouwd aan een afdeling binnen een gemeenschapsinstelling voor een gesloten begeleiding van maximaal twee, vijf of zeven jaar.

Deze sanctie kan in beginsel enkel worden opgelegd aan een minderjarige delictpleger die zestien jaar of meer is op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, wanneer cumulatief voldaan is aan de voorwaarden opgesomd in artikel 37, § 2.

2.2.2. Krachtens artikel 37, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 februari 2019, zoals het van toepassing was vóór de vernietiging ervan bij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 22/2021, kon de sanctie "alleen in uitzonderlijke omstandigheden" worden uitgesproken ten aanzien van personen die jonger dan zestien jaar waren op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict. In die zin bepaalde artikel 37, § 4, van het voornoemde decreet, zoals het van toepassing was vóór de vernietiging ervan bij het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof, het volgende:

> "In afwijking van paragraaf 2, 1°, kan de jeugdrechtbank de sanctie, vermeld in paragraaf 1, bevelen ten aanzien van minderjarige delictplegers die nog geen zestien jaar zijn op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict.
>
> Als de cumulatieve voorwaarden, vermeld in paragraaf 2, 2°, 3°, 5°en 6°, vervuld zijn, en als het jeugddelict gepleegd is door een minderjarige die op het ogenblik van de feiten minstens twaalf jaar is en de volle leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt, kan de sanctie, vermeld in paragraaf 1, alleen worden opgelegd als het gepleegde jeugddelict, als het zou zijn gepleegd door een meerderjarige, in de zin van het Strafwetboek of de bijzondere wetten een correctionele hoofdgevangenisstraf van vijf tot tien jaar of een zwaardere straf tot gevolg kan hebben. De maximale duur van de sanctie bedraagt twee jaar. De minderjarige delictpleger wordt geplaatst in de voorbehouden capaciteit als vermeld in artikel 40, § 3, eerste lid.

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

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

Als de cumulatieve voorwaarden, vermeld in paragraaf 2, 2°, 3°, 5°en 6°, vervuld zijn, en als het jeugddelict gepleegd is door een minderjarige die op het ogenblik van de feiten minstens veertien jaar is en de volle leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt, kan de maximale duur van de sanctie vijf jaar bedragen."

2.2.3. Het Grondwettelijk Hof besloot in zijn arrest nr. 22/2021 van 11 februari 2021 tot de vernietiging van artikel 37, § 1, tweede lid, en § 4, van het decreet van 15 februari 2019, onder meer op grond van de volgende overwegingen:

"B.55.1. (…)

Het bestreden decreet bepaalt niet wat die 'uitzonderlijke omstandigheden' zijn. In de parlementaire voorbereiding wordt die voorwaarde als volgt toegelicht:

'In principe kan deze langdurige sanctie enkel worden opgelegd aan de minderjarige delictpleger die minstens zestien jaar is, en die cumulatief voldoet aan de voorwaarden zoals hierboven uitgelegd. Wanneer minderjarigen echter jeugddelicten plegen op het ogenblik dat zij nog geen zestien jaar zijn, maar waarbij het om zodanig ernstige feiten gaat, kan deze sanctie ook opgelegd worden, zij het met een minder lange maximale duur' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1670/1, p. 65).

B.55.2. Zoals ook bevestigd door de Vlaamse Regering, blijkt uit die parlementaire voorbereiding dat het de bedoeling is van de decreetgever dat de 'uitzonderlijke omstandigheden' die verantwoorden dat voor het opleggen van de langdurige gesloten begeleiding wordt afgeweken van de principiële leeftijdsvereiste van zestien jaar, betrekking hebben op de ernst van de gepleegde feiten.

Die bedoeling stemt evenwel niet overeen met de voorwaarden die in het bestreden artikel 37 zijn neergelegd voor het opleggen van de langdurige gesloten begeleiding ten aanzien van minderjarigen, naargelang zij de leeftijd van zestien jaar al dan niet hebben bereikt op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict.

Voor de minderjarige die zestien jaar of meer is op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, kan een langdurige gesloten begeleiding slechts worden opgelegd voor een limitatieve lijst van misdrijven vermeld in het Strafwetboek 'voor zover deze strafbaar zijn met meer dan vijf jaar opsluiting' (artikel 37, § 2, 4°). Voor de minderjarige die minder dan zestien jaar is op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, is die vrijheidsberovende sanctie niet beperkt tot een limitatieve lijst van misdrijven. Daarentegen geldt voor de minderjarige die minstens twaalf jaar maar minder dan veertien jaar is op het ogenblik van de feiten als enige beperking, wat de ernst van de betrokken feiten betreft, dat het gepleegde jeugddelict, als het zou zijn gepleegd door een meerderjarige, 'in de zin van het Strafwetboek of de bijzondere wetten een correctionele hoofdgevangenisstraf van vijf tot tien jaar of een zwaardere straf tot gevolg kan hebben' (artikel 37, § 4, tweede lid). Voor de minderjarige die minstens veertien jaar maar minder dan zestien jaar is op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, voorziet artikel 37, § 4, derde lid, zelfs in geen enkele vereiste wat de ernst van de betrokken feiten betreft, noch inzake de strafrechtelijke kwalificatie van de gepleegde feiten, noch inzake de strafmaat.

Aldus zijn de vereisten voor het opleggen van een langdurige gesloten begeleiding minder strikt ten aanzien van de minderjarigen die jonger zijn dan zestien jaar dan ten aanzien van de minderjarigen die zestien jaar of meer zijn op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, hetgeen in tegenspraak is met de bedoeling van de decreetgever, zoals die tot uitdrukking is gebracht in artikel 37, § 1, tweede lid, dat de sanctie 'alleen in

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

uitzonderlijke omstandigheden' kan worden uitgesproken ten aanzien van personen die jonger zijn dan zestien jaar op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict.

B.55.3. Dat gebrek aan coherentie tussen, enerzijds, de algemene voorwaarde van 'uitzonderlijke omstandigheden' die in artikel 37, § 1, tweede lid, is vermeld, en, anderzijds, de specifieke voorwaarden die in artikel 37, § 4, zijn neergelegd, vormt een bron van rechtsonzekerheid voor de minderjarigen die jonger zijn dan zestien jaar. Zij kunnen niet voldoende voorzien of zij een gedraging stellen die aanleiding kan geven tot een gesloten begeleiding van maximaal twee of vijf jaar.

In zoverre het aldus aan de jeugdrechtbank wordt overgelaten om te bepalen wanneer 'uitzonderlijke omstandigheden' voorhanden zijn, zonder voldoende nadere precisering van die omstandigheden in de voorwaarden voor het opleggen van die sanctie, geeft de bestreden bepaling aanleiding tot een risico van willekeur, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van voorspelbaarheid zoals dat voortvloeit uit het wettigheidsbeginsel.

B.56. Uit het voorgaande blijkt dat artikel 37 van het bestreden decreet, in zoverre het de jeugdrechtbank de mogelijkheid biedt om een gesloten begeleiding van maximaal twee of vijf jaar op te leggen aan een minderjarige die jonger dan zestien jaar is op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet schendt. Het middel is in die mate gegrond.

Bijgevolg dient artikel 37, § 1, tweede lid, en § 4, van het bestreden decreet te worden vernietigd."

2.3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt deze vernietiging te remediëren door in artikel 37 van het decreet van 15 februari 2019 een nieuwe paragraaf 4 in te voeren[2], waarin wordt bepaald dat de sanctie van de langdurige gesloten begeleiding ten aanzien van minderjarige delictplegers die nog geen zestien jaar waren op het ogenblik van het plegen van het jeugddelict, uitsluitend mogelijk is voor welbepaalde van de misdrijven die thans in artikel 37, § 2, 4°, van het decreet limitatief zijn opgesomd wat betreft de regeling van de langdurige gesloten begeleiding voor de minderjarigen van zestien jaar of ouder. Het moet namelijk gaan om "een feit" als vermeld in de artikelen 136*bis*, 136*ter*, 136*quater*, 136*sexies*, 137, 140, 141, 376, 393, 394, 395, 396, 397 en 475 van het Strafwetboek[3] en dat feit moet strafbaar zijn met meer dan tien jaar opsluiting.

Indien het jeugddelict werd gepleegd door een minderjarige van minstens twaalf jaar die de volle leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, bedraagt de maximale duur van de sanctie twee jaar. Indien het jeugddelict werd gepleegd door een minderjarige van minstens veertien jaar die de volle leeftijd van zestien jaar nog niet heeft bereikt op het ogenblik van de feiten, bedraagt de maximale duur van de sanctie vijf jaar.

[2] Het eveneens vernietigde artikel 37, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 februari 2019 wordt door het voorontwerp in essentie in zijn oorspronkelijke versie hersteld.

[3] Volgens de bij de adviesaanvraag gevoegde memorie van toelichting (p. 3) maakt de decreetgever de keuze "om ook voor de minderjarigen onder de zestien jaar specifiek in te zetten op welbepaalde categorieën van ernstige maatschappijverstorende misdrijven, met name oorlogs- en terroristische misdrijven, levensdelicten (inclusief roofmoord) en verkrachting met verzwarende omstandigheden of de dood tot gevolg".

‡LW-BJFVJDABD-GJBAAUQ‡

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 4, eerste lid, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ wordt bij elk ontwerp van decreet dat wordt ingediend bij het Vlaams Parlement, een kind- en jongereneffectrapport, afgekort JoKER, gevoegd, als de voorgenomen beslissing het belang van personen jonger dan vijfentwintig jaar rechtstreeks raakt.

Luidens artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘tot instelling van een kind- en jongere-effectrapport’ kan een voorontwerp van decreet waarvoor de verplichting geldt die bedoeld is in artikel 4 van het decreet van 20 januari 2012, door de Vlaamse Regering enkel worden goedgekeurd als het vergezeld is van een kind- en jongereneffectrapport dat is opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het decreet. De minister, bevoegd voor de coördinatie van de rechten van het kind, verstrekt daartoe een methodiek en ziet toe op de naleving van de kind- en jongereneffectrapportageverplichting. Wanneer een reguleringsimpactanalyse wordt gemaakt, wordt het kind- en jongereneffectrapport geïntegreerd in deze reguleringsimpactanalyse.

Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde stukken, blijkt niet dat een kind- en jongereneffectrapport werd opgesteld. Nochtans bevat het voorontwerp onmiskenbaar bepalingen die het belang van jongeren onder de leeftijd van vijfentwintig jaar rechtstreeks raken.

Aan het genoemde vormvereiste zal bijgevolg nog dienen te worden voldaan.

De door de gemachtigde aangevoerde omstandigheid dat een “impactanalyse (inclusief Joker)” werd uitgevoerd naar aanleiding van het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 15 februari 2019 en dat de toen gemaakte “strategische beleidskeuzen” met betrekking tot artikel 37 van dat decreet niet zijn gewijzigd, doet aan die verplichting geen afbreuk.

4. Conform artikel 4, § 2, 1°, van het decreet van 29 juni 2018 ‘tot oprichting van de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ is de Vlaamse Regering verplicht om aan de Vlaamse Raad voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin advies te vragen over de voorontwerpen van decreet waaraan de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring heeft gehecht.

Ook aan dit vormvereiste moet nog worden voldaan.

De door de gemachtigde aangevoerde omstandigheid dat met betrekking tot het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 15 februari 2019, advies werd gevraagd aan de toenmalige Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, doet evenmin afbreuk aan die verplichting.

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5.1. Zoals hiervóór *sub* 2 is uiteengezet, beogen de stellers van het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet met de ontworpen wijzigingen tegemoet te komen aan de overwegingen van het Grondwettelijk Hof die hebben geleid tot de vernietiging van artikel 37, § 1, tweede lid, en § 4, van het decreet van 15 februari 2019.

5.2. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn voormelde arrest vooreerst een "gebrek aan coherentie" vastgesteld tussen "enerzijds, de algemene voorwaarde van 'uitzonderlijke omstandigheden'", die toentertijd in artikel 37, § 1, tweede lid, was vermeld en "anderzijds, de specifieke voorwaarden" die in artikel 37, § 4, waren bepaald. Het Hof oordeelde dat dit vastgestelde gebrek aan coherentie een bron van rechtsonzekerheid vormde voor de minderjarigen die jonger waren dan zestien jaar.[4]

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet lijkt dit gebrek aan coherentie te verhelpen door in het ontworpen artikel 37, § 4, van het decreet van 15 februari 2019 zowel ten aanzien van de minderjarige die op het ogenblik van de feiten minstens twaalf jaar was en de volle leeftijd van veertien jaar nog niet had bereikt, als ten aanzien van de minderjarige die op het ogenblik van de feiten minstens veertien jaar was en de volle leeftijd van zestien jaar nog niet had bereikt, te bepalen dat de sanctie van de langdurige gesloten begeleiding alleen kan worden opgelegd als het gepleegde jeugddelict een feit is als vermeld in de artikelen 136*bis*, 136*ter*, 136*quater*, 136*sexies*, 137, 140, 141, 376, 393, 394, 395, 396, 397 en 475 van het Strafwetboek en dat dit feit strafbaar moet zijn met meer dan tien jaar opsluiting.

5.3. Het Hof heeft evenwel ook overwogen dat "[i]n zoverre het aldus aan de jeugdrechtbank wordt overgelaten om te bepalen wanneer 'uitzonderlijke omstandigheden' voorhanden zijn, zonder voldoende nadere precisering van die omstandigheden in de voorwaarden voor het opleggen van die sanctie, (…) de bestreden bepaling aanleiding [geeft] tot een risico van willekeur, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van voorspelbaarheid zoals dat voortvloeit uit het wettigheidsbeginsel".[5]

In dit verband rijst de vraag of met de voormelde aanduiding van de misdrijfcategorieën die tot de sanctie aanleiding kunnen geven, helemaal wordt tegemoetgekomen aan het door het Hof vooropgestelde vereiste van een "voldoende nadere precisering van die [uitzonderlijke] omstandigheden in de voorwaarden voor het opleggen van die sanctie". Door in het ontworpen artikel 37, § 1, tweede lid, van het decreet van 15 februari 2019 (opnieuw) uitdrukkelijk te bepalen dat de sanctie "alleen in uitzonderlijke omstandigheden [kan] worden uitgesproken" lijken de stellers van het voorontwerp aan te geven dat ook nog andere gegevens dan de in paragraaf 4 vermelde misdrijfcategorieën in overweging kunnen of moeten worden genomen.

De decreetgever zal in de tekst van het decreet of minstens in de memorie van toelichting daaromtrent duidelijkheid moeten verschaffen.

[4] GwH 11 februari 2021, nr. 22/2021, B.55.3, eerste alinea.

[5] GwH 11 februari 2021, nr. 22/2021, B.55.3, tweede alinea.

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡

6. In zijn voormeld arrest nr. 22/2021 overweegt het Grondwettelijk Hof:

> "B.39.4.2. Het komt de decreetgever toe, om naar analogie met datgene waarin artikel 52*quater* van de wet van 8 april 1965 voorziet, een bijzondere beroepstermijn en beroepsprocedure te organiseren voor de beslissingen tot het opleggen van de maatregelen van een gesloten oriëntatie en een gesloten begeleiding, alsook voor de beslissingen tot verlenging van de laatstgenoemde maatregel.
>
> In afwachting van dat optreden van de decreetgever moeten de rechtswaarborgen die zijn neergelegd in het voormelde artikel 52*quater* per analogie worden toegepast ten aanzien van de voormelde beslissingen, zodra de bepalingen inzake de maatregelen van een gesloten oriëntatie of een gesloten begeleiding in werking zullen zijn getreden."

Volgens de gemachtigde zal de decreetgever "[d]e wijziging van de bijzondere beroepstermijn [meenemen] in de wijzigingsbepalingen naar aanleiding van het inwerkingstellen (1 september 2022) van de gesloten oriëntatie en gesloten begeleiding (zogenaamde fase 2 in het decreet i.f.v. de werking van de gemeenschapsinstellingen)".

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte daarvan.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BIFVJDABD-GJBAAUQ‡