



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.514/3
van 22 december 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot
wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting
van het Agentschap Justitie en Handhaving'

Op 26 november 2021 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 van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse decreten naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2021.

*

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. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er volgens de memorie van toelichting toe diverse decreten te wijzigen naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving, bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Agentschap Justitie en Handhaving’.

Naast die wijzigingen beoogt het voorontwerp het decreet van 8 maart 2013 ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’ en het decreet van 26 april 2019 ‘houdende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand’ aan te vullen met een aantal delegaties aan de Vlaamse Regering:

- het decreet van 8 maart 2013 wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden en modaliteiten (lees: “de nadere regels”) van de gegevensverwerking, vermeld in artikel 15, eerste lid, van het te wijzigen decreet, nader te bepalen (artikel 2 van het voorontwerp);
- de territoriale organisatie van de justitiehuisen zoals thans geregeld in artikel 6 van het decreet van 26 april 2019 wordt opgeheven en vervangen door een delegatie aan de Vlaamse Regering om de organisatie van de gecentraliseerde diensten van justitiehuisen te bepalen (artikel 12);
- artikel 14 van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om “de noodzakelijke informatie” bedoeld in dat artikel, nader te bepalen (artikel 14);
- artikel 27, § 3, van hetzelfde decreet wordt aangevuld met een delegatie aan de Vlaamse Regering om de kwetsbare groepen te definiëren en criteria vast te stellen om de kwetsbaarheid van de doelgroepen te bepalen (artikel 17).

Het aan te nemen decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022 (artikel 18).

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 14

3.1. De artikelen 2, 2°, en 14 van het voorontwerp bevatten een machtiging aan de Vlaamse Regering om respectievelijk “de voorwaarden en modaliteiten van de gegevensverwerking” en “de noodzakelijke informatie” nader te bepalen.

3.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

3.3. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de delegaties bedoeld in de artikelen 2, 2°, en 14 van het voorontwerp het volgende gesteld:

(artikel 2, 2°) “De voorwaarden en modaliteiten die de Vlaamse Regering nog bijkomend zal moeten bepalen, zijn de volgende:

- De categorieën van persoonsgegevens die conform het eerste lid gedeeld kunnen worden;
- De bewaartermijn van de gepseudonimiseerde gegevens;
- De aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke voor de gepseudonimiseerde gegevens.

(artikel 14) Om conform te zijn aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming kan het in bepaalde gevallen nodig zijn dat de Vlaamse Regering

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

³ 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.

concreter omschrijft welke informatie precies kan worden gedeeld met bepaalde actoren. Daarom wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering hiertoe ingevoegd.”

3.4. Hieruit volgt dat de voornoemde machtigingen bedoeld zijn om het regelen van bepaalde essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens over te dragen aan de Vlaamse Regering. De essentiële elementen van de beoogde verwerking van persoonsgegevens dienen echter in het voorontwerp zelf te worden vastgelegd, en de machtigingen aan de Vlaamse Regering dienen beperkt te blijven tot de tenuitvoerlegging van het aldus bij decreet bepaalde rechtskader.

Artikel 17

4.1. Artikel 17 van het voorontwerp beoogt een machtiging aan de Vlaamse Regering te verlenen om de “kwetsbare groepen” als doelgroep van de eerstelijnsbijstand te definiëren en criteria vast te stellen om de kwetsbaarheid van de doelgroepen te bepalen.

4.2. Volgens de memorie van toelichting komt deze tekstwijziging tegemoet aan advies 70.146/1 van de Raad van State van 6 oktober 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de juridische eerstelijnsbijstand’. In dat advies werd opgemerkt dat het bepalen van de doelgroepen van het recht op juridische eerstelijnsbijstand, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, toekomt aan de decreetgever:

“3.3. In artikel 22, vierde lid, van het ontwerp worden criteria vastgesteld ‘voor de bepaling van de kwetsbaarheid van de doelgroepen’. Uit artikel 1, 6°, van het ontwerp blijkt dat deze criteria meteen ook fungeren als richtnorm bij de definitie van ‘kwetsbare groep’. Het decreet van 26 april 2019 bevat geen uitdrukkelijke machtiging om de kwetsbare groepen te definiëren of dergelijke criteria vast te stellen.

Uit de door de gemachtigde opgestelde rechtsgrondentabel blijkt dat voor de ontworpen bepaling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 28, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, dat de Vlaamse Regering machtigt om regels te bepalen over de wijze waarop de taken, vermeld in het eerste lid, moeten worden ingevuld.

In advies 63.158/VR/3 van 18 mei 2018 over wat later het decreet van 26 april 2019 is geworden, stelde de afdeling Wetgeving omtrent deze mogelijke rechtsgrond wat volgt:

‘14. Luidens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet heeft ieder het recht een menswaardig leven te leiden, en waarborgen de wet, het decreet of de ordonnantie daartoe, rekening houdende met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Onder de genoemde rechten is het recht op juridische bijstand begrepen (artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet). De decreetgever is derhalve ook hier gebonden door een legaliteitsbeginsel.

Dat legaliteitsbeginsel staat eraan evenwel niet in de weg dat aan de Koning [lees: 'de Vlaamse Regering'] machtigingen worden verleend, voor zover zij betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven⁴, wat het geval is wanneer

⁴ Voetnoot 23 uit het advies 63.158/VR/3: Zie bijvoorbeeld: GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.3; GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010,

het beginsel en het toepassingsgebied van de regeling door hem zijn bepaald en hij de criteria heeft uitgewerkt die bij de toepassing ervan in acht dienen te worden genomen.⁵ Via die machtigingen vermag de uitvoerende macht evenwel niet de onnauwkeurigheid van de door de bevoegde wetgever zelf vastgestelde beginselen op te vangen of onvoldoende omstandige beleidskeuzes te verfijnen.⁶

Het voorstel bevat een aantal delegaties met betrekking tot de juridische eerstelijnsbijstand. Gelet op het zo-even in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel zou de delegatie die is vervat in artikel 30, § 1, tweede lid, van het voorstel, naar luid waarvan de Vlaamse Regering aanvullende taken kan vastleggen voor de commissies voor juridische eerstelijnsbijstand, problematisch kunnen zijn, namelijk zo die aanvullende taken mee het recht op juridische bijstand moeten waarborgen. De inhoud van deze taken zou dan dienen te worden opgenomen in het aan te nemen decreet zelf⁷.

De bepaling in artikel 28, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019, die thans geredigeerd is als een machtiging om regels te bepalen over ‘de wijze waarop’ de taken moeten worden ingevuld, kan niet fungeren als rechtsgrond voor artikel 22, vierde lid, van het ontwerp.

Gezien het in advies 63.158/VR/3 in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, komt het bepalen van de doelgroepen van het recht op juridische bijstand toe aan de decreetgever. Bijgevolg kunnen de artikelen 1, 6° en 22, vierde lid, van het ontwerp geen doorgang vinden⁷.”

4.3. De delegatie waarin artikel 17 van het voorontwerp voorziet kan in het licht van het voorgaande geen doorgang vinden. De omschrijving van wat onder “kwetsbare groepen” wordt verstaan, alsook de criteria om die kwetsbaarheid vast te stellen, dienen in voldoende mate door de decreetgever zelf te worden bepaald en moet de machtiging aan de Vlaamse Regering beperkt blijven tot het nader regelen van de aldus door de decreetgever omschreven “kwetsbare groepen” of van de door de decreetgever vastgestelde criteria.

Artikel 18

5.1. Artikel 18 van het voorontwerp bepaalt dat het aan te nemen decreet uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2022. Bijgevolg zal aan het voorontwerp terugwerkende kracht worden verleend.

5.2. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling

B.4; GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; GwH 31 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1; GwH 29 maart 2018, nr. 38/2018, B.13.2.

⁵ Voetnoot 24 uit het advies 63.158/VR/3: GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.4.

⁶ Voetnoot 25 uit het advies 63.158/VR/3: Vaste rechtspraak, zie o.m. GwH 28 september 2005, nr. 147/2005, B.11.2.

⁷ Adv.RvS 70.146/1 van 6 oktober 2021 dat heeft geleid tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de juridische eerstelijnsbijstand’.

van algemeen belang.⁸ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁹

5.3. De memorie van toelichting stelt dienaangaande het volgende:

“De inwerkingtreding van het decreet wordt met terugwerkende kracht bepaald op 1 januari 2022, zijnde de datum van oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving.”

5.4. Voor de bepalingen van het voorontwerp die ertoe strekken om diverse decretale bepalingen formeel in overeenstemming te brengen met de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 september 2021, is de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Voor de bepalingen die geen verband houden met de oprichting van het Agentschap Justitie en Handhaving (namelijk de artikelen 2, 12, 14 en 17) geldt de in de memorie van toelichting opgegeven reden voor de terugwerkende kracht evenwel niet, en wordt evenmin een andere verantwoording gegeven. Voor die bepalingen dient dan ook te worden afgezien van de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.