



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.483/3
van 24 juli 2026

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de versterking van deontologie en integriteit in lokale en provinciale besturen’

Op 1 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenland, Steden- en Plattelandsbeleid, Samenleven, Integratie en Inburgering, Bestuurszaken, Sociale Economie en Zeevisserij verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de versterking van deontologie en integriteit in lokale en provinciale besturen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juli 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van, enerzijds, het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikelen 2 tot 11 van het voorontwerp) en, anderzijds, het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (artikelen 12 tot 20), blijkens de memorie van toelichting om “het integriteitsbeleid bij lokale en provinciale besturen structureel [te] versterken”.

Zo wordt de verplichting die thans reeds bestaat ten aanzien van de gemeenteraden om een deontologische code aan te nemen en een deontologische commissie op te richten,² uitgebreid tot de provincieraden (artikel 3).³ Voorts wordt bepaald welke aangelegenheden de deontologische code die de gemeente- en provincieraden moeten aannemen, minstens moet regelen, wordt de samenstelling van de deontologische commissie geregeld, worden de minimale taken van die commissie vastgesteld en wordt in een klachtrecht voorzien (artikelen 3 en 12). Klachten over inbreuken op deontologische regels en integriteitsschendingen door provincieraadsleden en gemeenteraadsleden worden bezorgd aan de voorzitter van de betrokken deontologische commissie (artikelen 6 en 19). Ook kan de toezichthoudende overheid die een klacht behandelt waarin een mogelijke overtreding van een deontologische regel of een integriteitsschending is opgeworpen, na afhandeling van de klacht de deontologische commissie raadplegen (artikelen 9 en 20). De leden van de deputatie, van de raad van bestuur van de autonome provinciebedrijven, van het college van burgemeester en schepenen, van de districtsraad en van de raad van bestuur van de autonome gemeentebedrijven vallen onder de bevoegdheid van de deontologische commissie van, respectievelijk, de provincieraad en de gemeenteraad (artikelen 4, 7, 13, 16 en 18), terwijl de leden van het vast bureau en van het bijzonder comité voor de sociale dienst onder de bevoegdheid vallen van de deontologische commissie van de raad voor maatschappelijk welzijn (artikelen 14 en 15). Een ernstige deontologische inbreuk kan aanleiding geven tot een afzetting of schorsing van sommige mandatarissen (artikelen 5, 1°, en 17).

Daarnaast wordt in de mogelijkheid voorzien om de voorzitter van de provincieraad af te zetten of te schorsen (artikel 5, 1° en 2°) en wordt zijn vervanging in dat geval geregeld (artikel 2). Naar aanleiding van een forensisch auditrapport voert de provincie of het autonoom

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

² Artikel 39 van het decreet van 22 december 2017.

³ Thans voorziet artikel 41 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 wel in een verplichting om een deontologische code aan te nemen, maar niet om een deontologische commissie op te richten.

provinciebedrijf een remediëringstraject uit, waarbij de Vlaamse Regering de provincie of het autonoom provinciebedrijf steun op maat verleent (artikelen 8, 10 en 11).⁴

Het aan te nemen decreet treedt in werking op de tiende dag na de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van een aantal bepalingen die in werking treden op de eerste dag van de vierde maand die volgt op de maand van de bekendmaking van het aan te nemen decreet in het Belgisch Staatsblad (artikel 21).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. In het ontworpen artikel 41, § 5, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en in het ontworpen artikel 39, § 5, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld in het kader van de klachtenbehandeling door de deontologische commissie.

3.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in 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.⁵

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.⁶

⁴ Het gaat om de overname op het niveau van de provincie en het autonoom provinciebedrijf van een regeling die thans bestaat voor de gemeentes en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn: zie artikel 224/1 van het decreet van 22 december 2017, zoals ingevoegd bij artikel 4 van het decreet van 24 oktober 2025 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft een remediëringstraject na een forensische audit’. Zie hieromtrent adv.RvS 77.866/3 van 15 juli 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 oktober 2025, *Parl.St.* VI.Parl. 2024-25, nr. 468/1, 13 e.v.

⁵ 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.

⁶ 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,

Bij het bepalen van die essentiële elementen moet de decreetgever de algemene verordening gegevensbescherming⁷ in acht nemen, en met name het in artikel 5, lid 1, c), van die verordening vervatte vereiste dat de verwerking van persoonsgegevens wordt beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”).

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt over de ontworpen regeling.

3.3. In de ontworpen regeling wordt de maximale bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens niet bepaald. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verwees de gemachtigde naar de regeling van de bewaartermijnen in het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en meer in het bijzonder naar artikel III.87, § 1/1, tweede lid, 1°, van dat decreet, naar luid waarvan de bestuursdocumenten die betrekking hebben op een klacht maximaal vijf jaar worden bewaard als ze persoonsgegevens bevatten. De termijn begint te lopen vanaf het ogenblik dat de klacht is afgehandeld.

Er kan worden aangenomen dat aldus is voldaan aan het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel. Dit neemt echter niet weg dat, in het licht van het beginsel van de minimale gegevensverwerking, erop moet worden toegezien dat een algemeen bepaalde maximale bewaartermijn relevant en evenredig is in het licht van de doelstellingen waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt.⁸

Bijgevolg verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting te verduidelijken waarom een maximale bewaartermijn van vijf jaar relevant en evenredig is in het licht van de doelstellingen die worden nagestreefd met de verwerking van persoonsgegevens door de ontworpen regeling. Indien die maximale bewaartermijn niet kan worden verantwoord in het licht van die doelstellingen, moet in het voorontwerp in een specifieke maximale bewaartermijn worden voorzien.

3.4. In het ontworpen artikel 41, § 5, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en in het ontworpen artikel 39, § 5, vierde lid, van het decreet van 22 december 2017 wordt bepaald dat de persoonsgegevens “minstens” aan de in dat lid bedoelde instanties kunnen worden meegedeeld. Daarnaast wordt in de ontworpen regeling bepaald dat als de gegevens worden meegedeeld, “het doeleinde van de mededeling als verenigbaar [wordt] beschouwd met het doeleinde van de oorspronkelijke verwerking”.

Gevraagd aan welke andere instanties de persoonsgegevens in kwestie kunnen worden meegedeeld, waarom dit niet exhaustief wordt geregeld in het voorontwerp zelf, en of de ontworpen regeling niet op gespannen voet staat met het in artikel 5, lid 1, b), van de algemene

nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁸ Zie GwH 23 november 2023, nr. 154/2023, B.33. Zie ook GwH 16 april 2026, nr. 45/2026, B.10.4.1 tot B.10.7.

verordening gegevensbescherming vervatte beginsel van de “doelbinding”,⁹ antwoordde de gemachtigde:

“De opgesomde instanties zullen in elk geval persoonsgegevens kunnen ontvangen. Met ‘minstens’ wordt rekening gehouden met de situatie waarin de uitwisseling van gegevens noodzakelijk zou zijn om een taak – van de deontologische commissie of een andere instantie – van algemeen belang te vervullen. ‘Minstens’ weglaten zou betekenen dat de deontologische commissie geen enkele andere uitwisseling zou kunnen uitvoeren met derden.

Het principe van doelbinding vereist inderdaad verenigbaarheid tussen oorspronkelijke doeleinden en de doeleinden van de verdere verwerking. Overweging 50 van de AVG biedt echter ruimte aan de wetgever om die verenigbaarheid zelf te bepalen:

‘De verwerking van persoonsgegevens voor andere doeleinden dan die waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld, mag enkel worden toegestaan indien de verwerking verenigbaar is met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk zijn verzameld. In dat geval is er geen andere afzonderlijke rechtsgrond vereist dan die op grond waarvan de verzameling van persoonsgegevens werd toegestaan. Indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend, kan in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld en gespecificeerd voor welke taken en doeleinden de verdere verwerking als rechtmatig en verenigbaar met de aanvankelijke doeleinden moet worden beschouwd.’

Daarnaast biedt overweging 50 van de AVG een uitzondering op de vereiste van verenigbaarheid:

‘Wanneer de betrokkene zijn toestemming heeft gegeven of wanneer de verwerking gebaseerd is op Unierecht of lidstatelijk recht dat in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt voor met name het waarborgen van belangrijke doelstellingen van algemeen belang, moet de verwerkingsverantwoordelijke de mogelijkheid hebben de persoonsgegevens verder te verwerken, ongeacht of dat verenigbaar is met de doeleinden.’

In dit ontwerp ging de voorkeur uit naar het expliciet vastleggen van de verenigbaarheid. Het moet benadrukt worden dat deze verenigbaarheid begrensd is. Het betreffen uitwisselingen van specifiek bepaalde gegevens, naar bepaalde instanties. De gegevens worden uitgewisseld in het kader van het uitoefenen van een bij wet of decreet vastgelegde plicht of opdracht van algemeen belang. Enkel wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, zal de uitwisseling als verenigbaar beschouwd worden.

Deze vastlegging heeft tot doel om rechtszekerheid te brengen rond het principe van doelbinding en de verenigbaarheid van de doeleinden voor de uitwisselingen met de opgesomde ontvangers. Het moet voorkomen dat deontologische commissies zelf verenigbaarheidsanalyses moeten uitvoeren met betrekking tot deze uitwisselingen. Dit zou immers tot praktische moeilijkheden kunnen leiden voor de uitvoering van de taken van algemeen belang van zowel de deontologische commissies, als de ontvangers.”

⁹ Luidens die bepaling moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen ze vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd.

Met de gemachtigde kan worden ingestemd dat – in navolging van de door hem geciteerde overweging uit de algemene verordening gegevensbescherming – in een decretale bepaling kan worden “vastgesteld en gespecificeerd voor welke taken en doeleinden de verdere verwerking als rechtmatig en verenigbaar met de aanvankelijke doeleinden moet worden beschouwd”. Daartoe is echter vereist, zoals blijkt uit de door de gemachtigde geciteerde overweging, dat deze verdere verwerking kadert in de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend. De ontworpen regeling keert de zaken echter om, en bepaalt dat de mededeling van persoonsgegevens verenigbaar is met het oorspronkelijke doeleinde van de verwerking als deze mededeling kadert in de uitoefening van een bij wet of decreet vastgelegde plicht of opdracht van algemeen belang van de instanties waaraan de persoonsgegevens worden meegedeeld.

Een dergelijke regeling kan niet verenigbaar worden geacht met het beginsel van de doelbinding, aangezien op deze wijze elke mededeling van persoonsgegevens gerechtvaardigd zou zijn zolang zij kadert in de uitoefening van een niet nader bepaalde taak van algemeen belang van een niet nader bepaalde ontvanger (gelet op het woord “minstens”).

Het is dus van twee zaken één. Ofwel wordt in de ontworpen regeling exhaustief bepaald aan welke instanties persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld door de deontologische commissies,¹⁰ en in het kader van welke taak van algemeen belang die aan de deontologische commissies is toegekend een dergelijke mededeling kan geschieden, ofwel komt het aan de verwerkingsverantwoordelijke toe om geval per geval te beoordelen of een mededeling van persoonsgegevens verenigbaar is met het oorspronkelijke doeleinde van de verwerking, rekening houdend met de criteria vermeld in artikel 6, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming.

3.5. Er valt niet uit te sluiten dat de overeenkomstig de ontworpen regeling te verwerken persoonsgegevens betrekking hebben op “strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten” bedoeld in artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming. Dat is met name het geval wanneer de deontologische commissie zou vaststellen dat de feiten die het voorwerp uitmaken van een klacht, ook strafrechtelijk worden gesanctioneerd en ze overeenkomstig het ontworpen artikel 41, § 5, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 5, vierde lid, van het decreet van 22 december 2017 persoonsgegevens meedeelt aan de parketten van de hoven en rechtbanken.¹¹

Luidens het voormelde artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming mogen persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en

¹⁰ Het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel vereist sowieso dat de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens in de ontworpen regeling wordt bepaald, zodat indien de instanties waaraan persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld niet *nominatim* worden vermeld, het voorontwerp alleszins de criteria moet bevatten aan de hand waarvan kan worden bepaald welke die categorie van personen zijn.

¹¹ Zie overigens artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering dat onder meer iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.

strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden.

Te dien aanzien moet worden vastgesteld dat wat de leden van de deontologische commissie betreft in het ontworpen artikel 41, § 2, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 2, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 wordt bepaald dat zij gehouden zijn aan het beroepsgeheim. Wat de overige personen betreft die overeenkomstig het ontworpen artikel 41, § 5, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 5, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 toegang hebben tot de persoonsgegevens, of wat de personen betreft aan wie de persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld overeenkomstig het ontworpen artikel 41, § 5, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 5, vierde lid, van het decreet van 22 december 2017, moet erop worden toegezien dat ook zij ertoe gehouden zijn om het beroepsgeheim te eerbiedigen wanneer de persoonsgegevens betrekking hebben op strafbare feiten.

4. Luidens het ontworpen artikel 41, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 39, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) regelt de deontologische code minstens de deontologische rechten en plichten van, respectievelijk, de provincieraadsleden en de gemeenteraadsleden.

In de memorie van toelichting wordt evenwel uiteengezet dat de deontologische code van de provincie- en de gemeenteraad kan bepalen dat ook vertegenwoordigers aangeduid door, respectievelijk, de provincie en de gemeente in onder meer verenigingen en agentschappen onderworpen zijn aan de deontologische code en dat de termen provincieraadslid en gemeenteraadslid ruimer moeten worden verstaan als eenieder die gevat wordt door de deontologische code.

Die mogelijkheid blijkt echter op geen enkele wijze uit de ontworpen regeling. Het lijkt ook niet vanzelfsprekend om, wanneer in de ontworpen regeling gewag wordt gemaakt van een provincieraadslid of een gemeenteraadslid, die bepaling aldus te lezen dat het ook om andere personen kan gaan. Integendeel, wanneer de deontologische code van toepassing is op andere personen dan provincie- of gemeenteraadsleden, of wanneer de deontologische commissie bevoegd is ten aanzien van andere personen dan de voormelde provincie- of gemeenteraadsleden, dan wordt dat uitdrukkelijk bepaald in de ontworpen bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017.¹² Die ontworpen bepalingen suggereren juist dat de begrippen “provincieraadslid” en “gemeenteraadslid” in hun normale, strikte, betekenis moeten worden begrepen.

¹² Zie de ontworpen artikelen 56 en 229, § 5, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikelen 4 en 7 van het voorontwerp) en de ontworpen artikelen 55, 83, eerste lid, 112, derde lid, 131 en 235, § 6, van het decreet van 22 december 2017 (artikelen 13 tot 16 en 18 van het voorontwerp).

Daarbij komt nog dat luidens het ontworpen artikel 41, § 4, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 4, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 eenieder klacht kan indienen over inbreuken op de deontologische regels en integriteitsschendingen door, respectievelijk, provincieraadsleden en gemeenteraadsleden. De vraag rijst of, wanneer een provincie- of een gemeenteraad de deontologische code van toepassing verklaart op door die raad aangeduide vertegenwoordigers, dit ook impliceert dat tegen de betrokkenen een klacht kan worden ingediend op grond van de voormelde bepalingen.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat als het de bedoeling is dat de provincie- of de gemeenteraad de deontologische code van toepassing kan verklaren op andere personen dan hun respectieve leden, omwille van de rechtszekerheid de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk in die mogelijkheid moeten voorzien, waarbij op voldoende precieze wijze moet worden omschreven om welke categorieën van personen het gaat.

5. Gelet op de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet, moet in het ontworpen artikel 41, § 2, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en in het ontworpen artikel 39, § 2, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) worden verwezen naar artikel 352 van het (nieuwe) Strafwetboek.

6. In het ontworpen artikel 41, § 3, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 39, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) worden de taken bepaald die de deontologische commissie “minstens” heeft.

Vertrekkend van de vaststelling dat de deontologische commissies thans doorgaans slechts worden bijeengeroepen als er een klacht is, beogen de stellers van het voorontwerp “de focus te verleggen” waarbij de deontologische commissie “expliciet [wordt] gepositioneerd als een preventieve, ondersteunende en reflectieve instantie die op structurele basis samenkomt” en “reflectie en sensibilisering niet louter aanvullende opdrachten zijn, maar de kernfunctie van de commissie vormen”. In het verlengde hiervan wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de deontologische commissie onder meer de opdracht krijgt om:

- “• reflectie te faciliteren over integriteitsvragen en ethische dilemma’s;
- sensibiliseringsinitiatieven te trekken, gericht op een gedeeld integriteitsbewustzijn;
- advies te verlenen over het opstellen, toepassen en interpreteren van de deontologische code;
- aandachtspunten en risico’s vroegtijdig te signaleren;
- periodieke evaluaties van de deontologische instrumenten te begeleiden of te voeren”.

Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel voor dat de door de stellers van het voorontwerp beoogde verlegging van de aandachtspunten van de deontologische commissie op onvoldoende wijze wordt vertaald in de ontworpen regeling. Zo blijven twee op de

vier in het ontworpen artikel 41, § 3, eerste lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en in het ontworpen artikel 39, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 vermelde taken die de deontologische commissie minstens moet vervullen, verband houden met het behandelen van klachten en wordt geenszins de indruk gewekt dat de twee overige taken (“minstens twee keer per bestuursperiode de deontologische code evalueren” en “reflecteren over mogelijke integriteitsrisico’s die kunnen voortvloeien uit de nevenfuncties van provincie/gemeenteraadsleden”) “de kernfunctie van de commissie” vormen. Bovendien worden een aantal van de in de memorie van toelichting aangehaalde opdrachten, zoals sensibilisering, het verlenen van advies over het opstellen, toepassen en interpreteren van de deontologische code en het signaleren van aandachtspunten en risico’s, niet (expliciet) in de ontworpen regeling vermeld.

Indien het werkelijk de bedoeling is om de deontologische commissies ertoe aan te zetten zich vooral bezig te houden met reflectie en sensibilisering, is het aangewezen die taken in het voorontwerp een prominentere plaats te geven.

7. Luidens het ontworpen artikel 41, § 3, derde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 39, § 3, derde lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) treedt de deontologische commissie op als een adviserend orgaan wanneer ze overeenkomstig het eerste lid, 1° en 2°, van elk van die bepalingen de deontologische code evalueert en reflecteert over mogelijke integriteitsrisico’s die kunnen voortvloeien uit de nevenfuncties van provincie- of gemeenteraadsleden. De deontologische commissie brengt haar adviezen uit bij consensus.

In contrast hiermee wordt in het vierde lid van de voormelde ontworpen artikelen bepaald dat bij het behandelen van de klachten vermeld in het eerste lid, 3° en 4°, de deontologische commissie “een uitspraak” doet over de klacht.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat die uitspraak niet kan worden gelijkgesteld met een sanctie:

“Er dient daarbij onderstreept dat de deontologische commissie niet sanctionerend kan optreden ten opzichte van het raadslid noch de betrokkene kan verplichten om de uitspraak na te komen. Het is aan het raadslid zelf om stil te staan bij de uitspraak van de commissie en daarop adequaat te reageren.”

Gevraagd wat dan de rechtsgevolgen zijn van de uitspraak van de deontologische commissie, antwoordde de gemachtigde:

“Op de vraag naar de beoogde rechtsgevolgen, geven we mee dat de deontologische commissie de klacht inhoudelijk beoordeelt. De uitspraak van de deontologische commissie is het sluitstuk van de klacht. Een uitspraak kan zijn dat de deontologische commissie het betrokken raadslid publiek ter verantwoording roept of vraagt om zijn excuses aan te bieden. De deontologische commissie doet die uitspraak vanuit haar gezagsfunctie. De deontologische commissie is geen sanctionerend orgaan. De uitspraken van de deontologische commissie zijn juridisch niet afdwingbaar en staan volledig los van een eventuele tuchtprocedure.”

Het voorgaande neemt niet weg dat niet valt uit te sluiten dat de procedure voor en de uitspraak van een deontologische commissie kan worden beschouwd als een inmenging in het privéleven van de betrokken mandataris, in welk geval de procedure voor de deontologische commissie in voldoende procedurele waarborgen moet voorzien om de betrokkene in staat te stellen zijn belangen te verdedigen en rechtsmisbruik te vermijden.¹³ Zo zou de betrokkene minstens door de deontologische commissie moeten worden gehoord om hem de gelegenheid te geven zijn standpunt uiteen te zetten over de tegen hem geformuleerde klacht.

In het voorontwerp wordt hieromtrent niets geregeld. In zoverre dit de werking van de deontologische commissie betreft zou de deontologische code overeenkomstig het ontworpen artikel 41, § 1, tweede lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 in een dergelijke regeling kunnen voorzien.¹⁴ Vermits evenwel luidens artikel 22, tweede lid, van de Grondwet, het aan de decreetgever toekomt de bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven te waarborgen, zouden de minimale procedurele vereisten in geval van een klacht veeleer in het voorontwerp zelf moeten worden geregeld.

8. Uit het ontworpen artikel 41, § 4, derde en vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 3 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 39, § 4, derde en vierde lid, van het decreet van 22 december 2017 (artikel 12 van het voorontwerp) vloeit voort dat de voorzitter van de deontologische commissie, al dan niet in samenspraak met een of meerdere personen, of een onafhankelijk orgaan van experts onderzoekt of een klacht voldoet aan de ontvankelijkheidsvereisten vermeld in het tweede lid van die bepalingen. Een ontvankelijke klacht wordt vervolgens door de voorzitter van de commissie geagendeerd op de deontologische commissie.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Een onontvankelijke klacht wordt niet geagendeerd en wordt niet verder behandeld. De leden van de deontologische commissie moeten ook inzicht hebben in de onontvankelijke klachten. Een transparante werking van de deontologische commissie is essentieel. De leden van de deontologische commissie moeten minstens kunnen vaststellen dat een klacht werd ingediend en al dan niet onontvankelijk werd verklaard. Dit draagt bij tot een gedeeld inzicht in de werking van de commissie en versterkt het vertrouwen in een zorgvuldige en consistente toepassing van de deontologische regels. Een overzicht van de ingediende klachten wordt gebundeld meegedeeld op de eerstvolgende zitting van de deontologische commissie.”

Hieromtrent wordt evenwel niets bepaald in het voorontwerp. Vermits in de deontologische code ook de werking van de commissie moet worden geregeld, zou in die code een dergelijke regeling kunnen worden opgenomen. Indien de stellers van het voorontwerp zich er evenwel van willen verzekeren dat dit voor alle deontologische commissies het geval is, gelet op

¹³ Zie, wat de deontologie van parlementsleden betreft, EHRM 3 september 2024, *Paterson t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 53 en 68.

¹⁴ Zie ook het ontworpen artikel 41, § 3, tweede lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het ontworpen artikel 39, § 3, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017, naar luid waarvan de deontologische code de verdere procedures regelt voor de uitvoering van de taken vermeld in het eerste lid.

het belang dat ze hechten aan de “transparante werking van de deontologische commissie”, zouden ze een dergelijke regeling in het voorontwerp zelf moeten inschrijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 21

9. Luidens artikel 21, eerste lid, van het voorontwerp treedt het aan te nemen decreet in werking op de tiende dag na de datum van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de bepalingen waarvan de datum van inwerkingtreding in het tweede lid wordt bepaald. Deze bepaling herneemt de in artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vervatte regel in verband met de inwerkingtreding van decreten, en kan dan ook worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE