



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.593/3
van 4 december 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire
provinciepersoneel’

Op 31 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire provinciepersoneel’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier .

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2018.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regels inzake de tuchtprocedure voor het statutaire personeel van de provincies te bepalen (artikelen 2 tot 20 van het ontwerp).

Het te nemen besluit van de Vlaamse Regering komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 ‘houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire gemeentepersoneel ter uitvoering van artikel 129, 136 en 143 van het Gemeentedecreet, voor het statutaire personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ter uitvoering van artikel 128, 135 en 142 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en voor het statutaire provinciepersoneel ter uitvoering van artikel 125, 132 en 139 van het Provinciedecreet’, dat wordt opgeheven “behoudens wat het statutaire personeel betreft dat onder het toepassingsgebied van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017 valt” (artikel 21).

Het te nemen besluit treedt in werking op 3 december 2018 (artikel 22).

RECHTSGROND

3. De artikelen 3 tot 14 van het ontworpen besluit, die ertoe strekken de tuchtprocedure te regelen, vinden rechtsgrond in artikel 125 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de minimale voorwaarden vaststelt voor de termijnen en de nadere procedureregels voor de tuchtprocedure.

De artikelen 15 en 16 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op de preventieve schorsing, vinden rechtsgrond in artikel 132 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de minimale voorwaarden vaststelt voor de termijnen en de nadere procedureregels voor de preventieve schorsing.

De artikelen 17 tot 20 van het ontworpen besluit, waarin het beroep bij de Beroepscommissie voor Tuchtzaken wordt geregeld, vinden rechtsgrond in artikel 134 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, waarin wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de samenstelling, de werking en de vergoeding van de leden van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken regelt, alsook de nadere procedureregels voor de beroepsprocedure.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar artikel 134 van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

Artikel 21

5. Naar luid van artikel 21 van het ontwerp wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 opgeheven “behoudens wat het statutaire personeel betreft dat onder het toepassingsgebied van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017 valt”. Op die manier wordt beoogd het toepassingsgebied van dat besluit te beperken tot het statutaire gemeentepersoneel.

Deze partiële opheffing heeft slechts zin voor zover de ontworpen regeling wordt bekendgemaakt vóór 1 januari 2019, aangezien het besluit van 15 december 2006 krachtens artikel 37, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2018 ‘tot vaststelling van de tuchtprocedure voor het statutaire personeel van het lokaal bestuur en tot vaststelling van de werking, de samenstelling en de vergoeding van de leden van de Beroepscommissie voor Tuchtzaken’ integraal wordt opgeheven met ingang van eerstvermelde datum.

Artikel 22

6.1. Luidens artikel 22 van het ontwerp zal de ontworpen regeling in werking treden op 3 december 2018. Gelet op de datum waarop het ontwerp voor advies is voorgelegd en de datum waarop de Raad van State advies uitbrengt, is de kans zeer groot dat de regeling, eens aangenomen, pas bekend wordt gemaakt na de genoemde datum, zodat het te nemen besluit uitwerking zal krijgen met terugwerkende kracht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

6.2. Ondervraagd over de mogelijke terugwerkende kracht van het te nemen besluit, stelde de gemachtigde dat het niet de bedoeling is om de bepalingen met terugwerkende kracht toe te passen en dat de datum van inwerkingtreding zal worden aangepast. Voor zover die aanpassing resulteert in een inwerkingtreddingsdatum die tot gevolg heeft dat alle betrokkenen over voldoende tijd beschikken om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen, kan hiermee worden ingestemd.

7. Het ontwerp voorziet niet in een overgangsregeling. Hieruit lijkt te moeten worden afgeleid dat de regeling van toepassing is op hangende tuchtdossiers, overeenkomstig het beginsel dat een wijziging van de procedureregels die niet gepaard gaan met enige overgangsmaatregel van onmiddellijke toepassing is, inclusief op de lopende procedures.

Volgens de gemachtigde is dat niet de bedoeling. Hij verwijst naar artikel 263, vierde lid, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 dat bepaalt:

“De tuchtvorderingen die op het moment van inwerkingtreding van hoofdstuk VI van titel III van dit decreet hangende zijn, worden verder afgehandeld overeenkomstig de bepalingen die vóór de inwerkingtreding van toepassing waren. De tuchtstraf terugzetting in graad kan evenwel niet meer worden opgelegd.”

Hoofdstuk VI van titel III van het Provinciedecreet van 9 december 2005, waarnaar die bepaling verwijst, is evenwel in werking getreden op 1 januari 2007.¹ Bijgevolg kan die bepaling niet dienen als overgangsregeling ten aanzien van het te nemen besluit. Het decreet van 6 juli 2018 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005’ voorziet ook niet in een overgangsregeling voor de tuchtvorderingen die hangende zijn op het ogenblik dat dit decreet in werking treedt.

Indien het de bedoeling is dat de hangende tuchtprocedures worden afgehandeld op basis van de regels die van toepassing zijn voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit, moet een overgangsregeling in die zin worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹ Zie de artikelen 1 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 ‘betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het provinciedecreet van 9 december 2005 en ter uitvoering van artikelen 156, 175 en 264 van het provinciedecreet van 9 december 2005’.