



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.921/1/V
van 18 september 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de kosten voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen’

Op 18 juli 2017 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 zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de kosten voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2017.

*

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. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de kosten voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen. Daartoe wordt het bedrag van de vergoeding, het presentiegeld en de reisvergoeding van de leden van de hoofdbureaus en de stem- en telbureaus¹ bepaald (artikelen 1 en 2), wordt de terugbetaling van de reiskosten van sommige kiezers geregeld (artikel 3), worden regels bepaald inzake de verzekerde risico's (artikelen 4 tot 6) en bevat het ontwerp een algemene regeling inzake de omslag van de verkiezingsuitgaven over de betrokken provincie en de gemeenten ervan (artikel 7). Het te nemen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2012 'tot regeling van de kosten voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen', dat wordt opgeheven (artikel 8).

De ontworpen regeling is in grote mate gelijklopend met de tekst van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2012. Naast enkele louter terminologische wijzigingen, meestal als gevolg van recente wijzigingen aan het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (hierna: LPK-decreet), worden de bedragen van de presentiegelden, de vergoedingen en de reisvergoedingen aangepast en wordt de mogelijkheid ingevoerd dat de gemeenten onderling een akkoord bereiken over de eigen verdeling van de gemeenschappelijke verkiezingsuitgaven (artikel 7, § 5, van het ontwerp).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in het huidige eerste lid van de aanhef, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Sommige bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', gelezen in samenhang met bepalingen die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef. Dat is het geval voor de artikelen 3, § 1, 2^o tot 4^o, en 7, § 1, van het ontwerp.²

3.3. Een voorbehoud dient te worden gemaakt bij artikel 4, tweede lid en vierde lid, 2^o, van het ontworpen besluit. Deze bepalingen hebben betrekking op het ten laste nemen door de

¹ Hierna ook "kiesbureaus" genoemd.

² Zie over deze laatste bepaling evenwel opmerking 8.

provincies van de verzekeringspremies voor het sluiten van een verzekeringspolis die de burgerlijke aansprakelijkheid dekt voor de schade die is toegebracht aan derden die vreemd zijn aan het verkiezingsproces door toedoen of door schuld van de leden van de kiesbureaus (artikel 4, tweede en derde lid) of van personeelsleden van het agentschap Binnenlands Bestuur en de lokale besturen (artikel 4, vierde lid, 2°) bij de uitoefening van hun opdracht of op de heen- en terugweg van hun woonplaats naar de plaats waar hun bureau zitting heeft. Artikel 261, § 2, 3° en 4°, van het LPK-decreet biedt hiervoor geen rechtsgrond, aangezien die bepalingen enkel betrekking hebben op schade die de betrokken personen is “overkomen”. Ook na de wijziging van artikel 261, § 2, van het LPK-decreet bij het decreet van 30 juni 2017 wordt in die bepaling erin niet uitdrukkelijk voorzien dat de provincies de kosten van een dergelijke verzekering ten laste dienen te nemen.

Dat, zoals de gemachtigde aanvoert, na de wijziging bij het decreet van 30 juni 2017 enerzijds artikel 261, § 2, 4°, van het LPK-decreet voortaan uitdrukkelijk bepaalt dat de verzekeringspremies om bepaalde schade te dekken die voortvloeit uit ongevallen die de personeelsleden van de Vlaamse overheid en van de lokale en de provinciale besturen zijn overkomen bij de vervulling van taken naar aanleiding van de verkiezingen, ten laste zijn van de provincie en anderzijds artikel 261, § 2, 3° en 4°, van dat decreet bepaalt dat die premies ook de “stoffelijke” schade betreffen, doet aan deze vaststelling niets af.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

5. Het huidige vierde lid van de aanhef dient onmiddellijk te worden geplaatst na de twee leden waarin de rechtsgronden worden vermeld.

Artikel 4

6.1. Artikel 261, § 2, 3° en 4°, van het LPK-decreet bepaalt dat de provincie instaat voor de verzekeringspremies om de lichamelijke én stoffelijke schade te dekken die voortvloeit uit ongevallen die leden van de kiesbureaus of de personeelsleden van de Vlaamse overheid en de lokale en provinciale besturen overkomen, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om te bepalen volgens welke regels die risico’s worden gedekt. Artikel 4 van het ontwerp bevat evenwel enkel regels die betrekking hebben op het dekken van de *lichamelijke* schade. De

³ Dat de decreetgever met de wijziging van artikel 261, § 2, 4°, van het LPK-decreet bij het decreet van 30 juni 2017 tot doel zou hebben gehad om ook de schade te laten dekken veroorzaakt aan in het algemeen derden, blijkt overigens ook niet uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet.

Vlaamse Regering laat dus na de genoemde machtiging volkomen uit te voeren. Volgens de gemachtigde is het wel degelijk de bedoeling dat de bepaling ook betrekking heeft op de stoffelijke schade.

6.2. Artikel 4 van het ontwerp heeft, zoals de gemachtigde bevestigde, ook betrekking op schade die door personeelsleden van de lokale besturen en van het Agentschap Binnenlands Bestuur is geleden. Dat blijkt evenwel niet zo duidelijk uit de tekst van artikel 4 van het ontwerp. Van deze personen wordt immers slechts gewag gemaakt in het vijfde lid, 2°, van dat artikel, terwijl uit de overige bepalingen van het artikel zou kunnen worden afgeleid dat de polis enkel betrekking heeft op schade die hen in hun hoedanigheid als derde overkomt.

6.3. Op de vraag of artikel 4 gelet op wat voorafgaat niet op een meer heldere wijze zou moeten worden geformuleerd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Wellicht is de tekst van het artikel 4 vatbaar voor verbetering wat de duidelijkheid betreft (zo kan inderdaad in het eerste lid beter gesproken worden van ‘lichamelijke en stoffelijke schade’), maar aangezien deze tekst al zo lang in omloop is, werd er de voorkeur aan gegeven om dezelfde tekst te blijven gebruiken.”

Als de stellers van het ontwerp kiezen voor een integrale vervanging van de bestaande tekst, dan verdient het aanbeveling dat zij deze nieuwe wilsuiking aangrijpen om een duidelijke norm te formuleren, waarin gevolg wordt gegeven aan de *sub* 6.1 en 6.2 gemaakte opmerkingen. Dit klemmt des te meer nu artikel 4 van het ontwerp in ieder geval dient te worden geherformuleerd gelet op het in opmerking 3.3 opgeworpen rechtsgrondprobleem.

Artikel 6

7. De eerste zin van het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp formuleer men als volgt:

“De verzekeringspolis begint te lopen op de datum van de eerste vergadering van het bureau in kwestie, zoals vermeld in artikel 86, 99, 2°, 100, 2°, 126 en 150 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.”

Artikel 7

8. In artikel 7, § 1, van het ontwerp worden die onderdelen van artikel 261 van het LPK-decreet geparafraseerd die aangeven welke overheden moeten instaan voor welke kosten.

Deze bepaling is in de eerste plaats op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt. Bovendien horen bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafaseren, in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is

dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

De genoemde bepaling dient hetzij te worden weggelaten, hetzij gewijzigd rekening houdend met de hiervoor geschetste beginselen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS