



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.210/3
van 6 mei 2022

avis 71.210/3
du 6 mai 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
uitbreiding van het recht op
politiek verlof teneinde de
toegang tot een parlementair
mandaat te vergemakkelijken'
(*Parl.St.* Kamer 2019-20,
nr. 55-0611/001)

une proposition de loi
'élargissant le droit au congé
politique en vue de favoriser
l'accès au mandat
parlementaire' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2019-22,
n° 55-0611/001)

Op 17 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van het recht op politiek verlof teneinde de toegang tot een parlementair mandaat te vergemakkelijken’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0611/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 26 april 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2022.

*

Le 17 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘élargissant le droit au congé politique en vue de favoriser l'accès au mandat parlementaire’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-22, n° 55-0611/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 26 avril 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2022.

*

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 VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt vooreerst tot wijziging van de wet van 19 juli 1976 ‘tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat’, teneinde de ambten en mandaten die aanleiding geven tot een recht op politiek verlof uit te breiden (artikelen 2 tot 4 van het voorstel).

Het bestaande recht op een politiek verlof voor werknemers die lid zijn van een provincieraad, een agglomeratieraad, een federatieraad, een gemeenteraad, een districtsraad, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, een raad voor maatschappelijk welzijn, een bijzonder comité voor de sociale dienst, of van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, of die het ambt bekleden van voorzitter van een van die instellingen of lid zijn van hun uitvoerend college, wordt uitgebreid tot werknemers die lid zijn van een gewestraad, een ander gemeenschapsparlement dan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat of van het Europees Parlement, of die het ambt bekleden van voorzitter van een van die instellingen of lid zijn van het uitvoerend college daarvan (artikel 2). Een werknemer heeft het recht zijn arbeidsovereenkomst volledig op te schorten met het oog op de uitoefening van een gemeentelijk uitvoerend mandaat of een mandaat van lid van het Europees Parlement, de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement of van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, of van voorzitter van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, en van “lid van het uitvoerend college van een van deze instellingen” (artikel 4). Voor de overige mandaten en ambten wordt de duur van het politiek verlof bepaald door de Koning (artikel 3).

Daarnaast wordt in de wet van 18 september 1986 ‘tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten’ in een regeling voorzien op grond waarvan personeelsleden verlof krijgen om zich kandidaat te stellen voor de verkiezingen voor bepaalde instellingen (artikel 5).

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Luidens artikel 82, tweede lid, van de wetten op de Raad van State kan de afdeling Wetgeving vragen stellen aan de gemachtigde die werd aangeduid door de voorzitter van de wetgevende vergadering die om advies heeft verzocht.

Overeenkomstig die bepaling werden omtrent het voor advies voorgelegde voorstel verschillende vragen gesteld aan de gemachtigde van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Slechts een deel ervan werd beantwoord, waarbij een antwoord dan nog laattijdig werd toegestuurd.

Een dergelijke handelwijze bemoeilijkt nodeloos de adviserende functie van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Zo is, zoals hierna zal blijken (opmerking 9.2), de afdeling Wetgeving bij gebrek aan toelichting niet in staat geweest om een bepaling van het voorstel grondig te onderzoeken. Het wil haar nochtans voorkomen dat zowel de adviesaanvrager als de indieners van een voorstel baat hebben bij een grondig advies. De Raad van State dringt er dan ook bij de adviesaanvrager op aan om er in de toekomst op toe te zien dat de door haar aangeduide gemachtigde de nodige medewerking verleent aan de afdeling Wetgeving. Dat is des te meer aangewezen nu de Raad steeds meer wordt bevraagd door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De voorgestelde wijzigingen van de wet van 19 juli 1976 breiden het toepassingsgebied van de regeling inzake het politiek verlof uit tot onder meer de “werknemers die lid zijn van (...) het Europees Parlement (...) of lid zijn van het uitvoerend college daarvan” (artikelen 2 en 4 van het voorstel). De gemachtigde bevestigde dat daarmee ook de leden van de Europese Commissie worden beoogd. In het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1976 wordt overigens uitdrukkelijk verwezen naar de leden van de Europese Commissie (artikel 3 van het voorstel).

Dit zou betekenen dat een werknemer het recht heeft om de uitvoering van de arbeidsovereenkomst volledig op te schorten met het oog op de uitvoering van het mandaat van lid van de Europese Commissie (voorgesteld artikel 6bis, § 1, van de wet van 19 juli 1976; artikel 4 van het voorstel) en dat wanneer een einde komt aan dat mandaat, de uitvoering van de arbeidsovereenkomst van de betrokkene in beginsel automatisch wordt hervat.²

4.2. Artikel 17, lid 3, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt als volgt:

“De Commissie oefent haar verantwoordelijkheden volkomen onafhankelijk uit. Onverminderd artikel 18, lid 2, vragen noch aanvaarden de leden van de Commissie instructies van enige regering, instelling, orgaan of instantie. Zij onthouden zich van iedere

² Behoudens wanneer de werkgever toepassing maakt van het voorgestelde artikel 6bis, § 3, van de wet van 19 juli 1976.

handeling die onverenigbaar is met het karakter van hun ambt of met de uitvoering van hun taak.”

Artikel 245, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) bepaalt verder het volgende:

“De leden van de Commissie mogen gedurende hun ambtsperiode geen andere beroepswerkzaamheden, al dan niet tegen beloning, verrichten. Bij hun ambtsaanvaarding verbinden zij zich plechtig om gedurende hun ambtsperiode en na afloop daarvan de uit hun taak voortvloeiende verplichtingen na te komen, in het bijzonder eerlijkheid en kiesheid te betrachten in het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen na afloop van die ambtsperiode. Ingeval deze verplichtingen niet worden nagekomen, kan de Raad, met gewone meerderheid, of de Commissie zich wenden tot het Hof van Justitie, dat, al naar gelang van het geval, ontslag ambtshalve volgens artikel 247 of verval van het recht op pensioen of van andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen kan uitspreken.”

Ter uitvoering van deze bepalingen heeft de Europese Commissie een gedragscode aangenomen die onder meer de externe activiteiten tijdens de ambtstermijn en de activiteiten na afloop van de ambtstermijn regelt.³ In dat laatste geval moeten voormalige leden van de Commissie gedurende een periode van twee jaar na afloop van hun ambtstermijn ten minste twee maanden van tevoren de Commissie in kennis stellen van het voornemen om een beroepsactiviteit uit te oefenen, op basis waarvan de verenigbaarheid van de voorgenomen activiteit met artikel 245 van het VWEU wordt onderzocht.

4.3. In zoverre de voorgestelde regeling ertoe leidt dat na afloop van de ambtstermijn van het lid van de Europese Commissie de uitvoering van de arbeidsovereenkomst automatisch wordt hervat, staat ze op gespannen voet met de voormelde Unierechtelijke bepalingen, en inzonderheid met artikel 11 van het besluit van de Commissie van 31 januari 2018 ‘betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie’. Het onderzoek van de verenigbaarheid van de voorgenomen activiteit met artikel 245 van het VWEU is immers zinloos als het voormalig lid van de Europese Commissie die activiteit reeds is beginnen uitoefenen, zonder het resultaat van dat onderzoek af te wachten.

Het voorstel moet bijgevolg worden aangepast teneinde de leden van de Europese Commissie uit te sluiten van het toepassingsgebied ervan.⁴

5.1. Uit de voorgestelde regeling vloeit voort dat werknemers die lid zijn van een wetgevende vergadering recht hebben op een voltijds politiek verlof, met uitzondering van de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap die geen voorzitter zijn van die assemblee, ten

³ Artikelen 8 en 11 van het besluit van de Commissie van 31 januari 2018 ‘betreffende een gedragscode voor de leden van de Europese Commissie’, C/2018/0700, Pb. C 65/7.

⁴ Deze gelegenheid kan te baat worden genomen om ook artikel 6, 5°, g), van de te wijzigen wet van 18 september 1986 aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen in het licht van het voorgaande.

aanzien van wie de Koning de duur van het politiek verlof vaststelt. Thans bedraagt het politiek verlof voor de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een dag per maand.⁵

Dat verschil in behandeling tussen, enerzijds, de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, behoudens de voorzitter ervan, en, anderzijds, de leden van de overige wetgevende vergaderingen lijkt te zijn ingegeven door de vaststelling dat, behoudens voor de voorzitter, het mandaat van lid van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap niet als een voltijdse bezigheid wordt beschouwd, wat zich ook vertaalt in het gegeven dat de parlementaire vergoeding die de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap ontvangen, aanzienlijk lager is dan de parlementaire vergoeding die de leden van de overige wetgevende vergaderingen ontvangen.⁶

5.2. Het voorgaande neemt niet weg dat de Koning, bij de uitvoering van de machtiging waarin het voorgestelde artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1976 voorziet (artikel 3 van het voorstel), erop moet toezien dat de duur van het politiek verlof dat aan de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt toegekend, strookt met de werklast die uit dat mandaat voortvloeit.

5.3. In zoverre de indieners van het voor advies voorgelegde voorstel ervan uitgaan dat de leden van de overige wetgevende vergaderingen hun mandaat voltijds uitoefenen, hetgeen een voltijds politiek verlof zou verantwoorden, moet evenwel worden vastgesteld dat de gecoöpteerde senatoren een jaarlijkse vergoeding ontvangen die *de helft van een volwaardige parlementaire vergoeding* bedraagt.⁷ Die lagere parlementaire vergoeding, die strookt met wat in de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 71 van de Grondwet in 2014 werd vermeld,⁸ lijkt aan te geven dat, gelet op het niet-permanente karakter van de Senaat⁹ die in beginsel jaarlijks acht gewone plenaire vergaderingen houdt,¹⁰ beschouwd wordt dat het mandaat van gecoöpteerd senator geen voltijds, maar een deeltijds mandaat zou zijn.

Gelet hierop doet het voorstel een verschil in behandeling ontstaan tussen twee categorieën van parlementsleden die allebei hun mandaat deeltijds uitoefenen: enerzijds, de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, die, behoudens de voorzitter ervan, recht hebben op een door de Koning bepaald aantal dagen politiek verlof en, anderzijds, de gecoöpteerde senatoren, die recht hebben op een voltijds politiek verlof. Voorts doet het voorstel een gelijke

⁵ Artikel 2, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 28 december 1976 ‘betreffende de duur en de voorwaarden van gebruikmaking van het verlof, verleend bij de wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat’.

⁶ Zie het besluit van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap van 3 november 2014 ‘zur Festlegung der Bezüge des Präsidenten, des Gemeinschaftssenators, der Mitglieder und der beratenden Mandatäre des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft’ en vergelijk met, onder meer, hoofdstuk 2 (‘De parlementaire vergoeding en de forfaitaire vergoeding van kosten’) van titel 2 van het Statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordiger, aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 4 juli 2018 en gewijzigd op 27 februari 2019, 20 december 2019, 17 maart 2021, 29 september 2021 en 22 december 2021.

⁷ Zie artikel 90, eerste lid, van het ‘Reglement van de Belgische Senaat’.

⁸ Zie *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 52. Zie ook de verklaringen van de staatssecretaris voor Staatshervorming in die zin: *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-1720/3, 76 en *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3161/003, 22.

⁹ Zie artikel 44, tweede lid, van de Grondwet.

¹⁰ Zie artikel 30, eerste lid, van het ‘Reglement van de Belgische Senaat’.

behandeling ontstaan tussen twee categorieën van parlementsleden die allebei recht hebben op een voltijds politiek verlot, ofschoon de ene een voltijds en de andere een deeltijds mandaat uitoefent, namelijk, enerzijds, de gecoöpteerde senatoren en, anderzijds, de overige leden van een wetgevende vergadering, met uitzondering van de leden van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Voor dit verschil in behandeling van twee gelijke gevallen en voor deze gelijke behandeling van twee verschillende gevallen moet een redelijke verantwoording kunnen worden gegeven in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Thans bevat de toelichting bij het voorstel geen dergelijke verantwoording.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Het opschrift van een wet moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.¹¹ Anders dan het opschrift van het voorliggende voorstel suggereert, hebben de voorgestelde bepalingen niet uitsluitend betrekking op parlementaire mandaten. Zo wordt de regeling van het politiek verlot ook uitgebreid voor de uitoefening van een uitvoerend mandaat in de federale regering, in een gemeenschaps- of gewestregering, of in de Europese Commissie (artikelen 2 en 4 van het voorstel) en zou, gelet op de verwijzingen in het voorgestelde artikel 13 van de wet van 18 september 1986 (artikel 5 van het voorstel) naar de artikelen 3, 5 en 6 van die wet, het recht op verlot om zich kandidaat te stellen ook gelden voor lokale politieke mandaten.

Het opschrift van het voorstel moet bijgevolg worden aangepast.

Artikel 2

7.1. Het voorgestelde artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1976 voorziet in een recht op politiek verlot voor “werknemers die lid zijn van een gemeenteraad, een districtsraad, een federatieraad, een raad voor maatschappelijk welzijn, een agglomeratieraad, een federatieraad van gemeenten, een provincieraad, de Franse, Vlaamse of Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, een gewestraad, een gemeenschapsparlement, de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Europees Parlement of die het ambt bekleden van voorzitter van een van die instellingen of lid zijn van het uitvoerend college daarvan”.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

¹¹ Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, nr. 14 (www.raadvst-consetat.be).

7.2. In de Nederlandse tekst van de voorgestelde bepaling wordt gewag gemaakt van “een federatieraad” en van “een federatieraad van gemeenten”. In de Franse tekst van dezelfde bepaling wordt enkel gewag gemaakt van “un conseil d’agglomeration ou de fédération de communes”.

De gemachtigde bevestigde dat de dubbele vermelding van de “federatieraad” in de Nederlandse tekst van het voorstel op een vergissing berust. Dit moet bijgevolg worden aangepast.

7.3. Er moet geen gewag worden gemaakt van een “gewestraad”, maar van een “gewestparlement”. Luidens artikel 115, § 2, van de Grondwet omvatten de gewestelijke organen bedoeld in artikel 39 van de Grondwet immers, voor elk gewest, een Parlement.

7.4. Hoewel die verwijzingen ook voorkomen in huidige tekst van artikel 2 van de wet van 19 juli 1976, lijkt het niet langer aangewezen om in de voorgestelde bepaling melding te maken van “de Franse, Vlaamse of Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie”.

Uit de combinatie van de voorgestelde artikelen 2, § 1, en 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1976 zou immers voortvloeien dat de leden van de gemeenschapscommissies recht hebben op politiek verlof ten belope van de door de Koning bepaalde duur. Gelet op artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ zijn de leden van (de vergaderingen van) de gemeenschapscommissies evenwel ook lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Hetzelfde geldt op analoge wijze voor de leden van “het uitvoerend college daarvan”, aangezien de colleges van de gemeenschapscommissies zijn samengesteld uit leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en, wat de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreft, de gewestelijke staatssecretarissen die tot de Nederlandse of de Franse taalgroep behoren. In die hoedanigheid hebben ze overeenkomstig het voorgestelde artikel 6bis, § 1, van de wet van 19 juli 1976 recht op een voltijds politiek verlof.¹²

Om die ogenschijnlijke tegenstrijdigheid te vermijden, zou in het voorgestelde artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1976 de zinsnede “de Franse, Vlaamse of Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,” moeten worden weggelaten.

7.5. Bij artikel 23 van de wet van 14 december 2018 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’ werd in artikel 2, § 1, van de wet van 19 juli 1976 een verwijzing toegevoegd naar “een bijzonder comité voor de sociale dienst”, zijnde “het comité als bedoeld in hoofdstuk 6 van titel 1 van deel 2 van het Vlaams decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017”.¹³

¹² Althans in de lezing dat de gewestelijke staatssecretarissen eveneens deel uitmaken van “het uitvoerend college” van de betrokken instellingen.

¹³ Artikel 1, derde lid, van de wet van 19 juli 1976.

In het voorgestelde artikel 2, § 1, wordt het bijzonder comité voor de sociale dienst evenwel niet langer vermeld. Tenzij het de uitdrukkelijke bedoeling zou zijn van de indieners van het voorstel om die bijzondere comités voor de sociale dienst uit te sluiten van de toepassing van de voorgestelde regeling, moet de voorgestelde bepaling op dit punt worden aangepast.¹⁴

Artikel 3

8. In de huidige tekst van artikel 3, eerste lid, van de wet van 19 juli 1976 slaat de zinsnede “die als politiek verlof worden beschouwd” op beide onderdelen van de machtiging aan de Koning. In de voorgestelde tekst, daarentegen, wordt deze zinsnede enkel op het laatste onderdeel van die machtiging betrokken. Dat lijkt niet de bedoeling te zijn en wordt het best aangepast door na de woorden “per maand” aan de lijn te gaan.

Artikel 4

9.1. Het voorgestelde artikel 6bis, § 1, van de wet van 19 juli 1976 voorziet in het recht de arbeidsovereenkomst volledig op te schorten met het oog op de uitoefening van, onder meer “een gemeentelijk uitvoerend mandaat”.

Artikel 4bis van diezelfde wet, dat niet wordt gewijzigd door het voorstel, bevat echter reeds een specifieke regeling voor de “werknemer, die het ambt of mandaat van burgemeester, schepen, voorzitter of lid van een bureau van een districtsraad of voorzitter van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn opneemt”.

Deze twee bepalingen moeten op elkaar worden afgestemd.

9.2. Luidens het voorgestelde artikel 6bis, § 3, van de wet van 19 juli 1976 kan de werkgever, “[n]iettegenstaande artikel 5, § 4”,¹⁵ “als de duur van de opschorting van de arbeidsovereenkomst de termijn van één mandaat overschrijdt, in de drie werkdagen die volgen op het tijdstip waarop hij kennis heeft gekregen van de opheffing [lees: het einde] van het mandaat, de arbeidsverhouding eenzijdig beëindigen zonder opzeggingstermijn of verbrekingsvergoeding”.

De doelstelling van deze bepaling is niet duidelijk. De toelichting bij het voorstel bevat hieromtrent ook geen uitleg. Gevraagd om een dergelijke verduidelijking, verklaarde de gemachtigde:

“We moeten dit nog eens in details bekijken.”

Gelet op het gebrek aan een deugdelijke toelichting is het voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk deze bepaling grondig te onderzoeken.

¹⁴ Bovendien moet de wetgevingshistoriek in de inleidende zin van artikel 2 van het voorstel worden aangepast om rekening te houden met de wijziging van die bepaling bij de wet van 14 december 2018.

¹⁵ In zoverre het voorgestelde artikel 6bis, § 3, van de wet van 19 juli 1976 veeleer lijkt af te wijken van de regeling in artikel 5, § 4, van diezelfde wet, hetgeen de gemachtigde bevestigde, schrijve men “In afwijking van artikel 5, § 4”.

Er kan wel worden vastgesteld dat deze bepaling de beëindiging van de arbeidsovereenkomst mogelijk maakt net op het tijdstip waarop de uitvoering ervan zou worden hervat. Bovendien vormt de beëindiging “zonder opzeggingstermijn of verbrekingsvergoeding” een afwijking van de gemeenrechtelijke regels van het arbeidsrecht. Een dergelijke regeling moet dan ook in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kunnen worden verantwoord.

Het is bijgevolg aangewezen deze bepaling aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. Indien ze wordt behouden, moet in een deugdelijke verantwoording ervoor kunnen worden voorzien.

Artikel 5

10. Het voorgestelde artikel 13 van de wet van 18 september 1986 bepaalt dat de “in artikel 1, § 1, bedoelde personeelsleden (...) verlof [verkrijgen] om zich kandidaat te stellen voor een van de in de artikelen 3, 5 en 6 opgesomde instellingen” en dat “[d]eze verloven worden toegekend voor een periode die overeenstemt met de duur van de verkiezingscampagne waaraan de betrokkenen als kandidaat deelnemen”.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat slechts voor een deel van de in de artikelen 3, 5 en 6 van de wet van 18 september 1986 opgesomde instellingen verkiezingen plaatsvinden. Het verdient dan ook aanbeveling te verduidelijken welke verkiezingen in aanmerking komen voor de toepassing van het voorgestelde artikel 13.¹⁶

Daarnaast is het met het oog op de rechtszekerheid aangewezen om te verduidelijken wat het start- en eindpunt is van de verkiezingscampagne gedurende dewelke verlof wordt toegekend. Dat kan door het bepalen van een uitdrukkelijke termijn of door het aanwijzen van een bepaalde handeling die aan de verkiezingen voorafgaat, zoals bijvoorbeeld het indienen van de voordrachttakte.

*

¹⁶ Vergelijk met artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’ dat luidt: “De ambtenaar bekomt verlof om zich kandidaat te stellen voor verkiezingen van de federale wetgevende kamers, van de gewest- en gemeenschapsraden, van de provincieraden, de gemeenteraden of van de Europese vergaderingen.”

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a tout d'abord pour objet de modifier la loi du 19 juillet 1976 'instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique', afin d'étendre les fonctions et mandats donnant droit à un congé politique (articles 2 à 4 de la proposition).

Le droit existant à un congé politique pour les travailleurs qui sont membres d'un conseil provincial, d'un conseil d'agglomération, d'un conseil de fédération, d'un conseil communal, d'un conseil de district, de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire flamande, d'un conseil de l'aide sociale, d'un comité spécial du service social, ou du Parlement de la Communauté germanophone, ou qui exercent la fonction de président d'une de ces institutions ou de membre de leur collège exécutif est étendu aux travailleurs qui sont membres d'un conseil régional, d'un autre parlement de communauté que le Parlement de la Communauté germanophone, de la Chambre des représentants, du Sénat ou du Parlement européen, ou qui exercent la fonction de président d'une de ces institutions ou de membre de leur collège exécutif (article 2). Un travailleur a droit à la suspension complète de son contrat de travail en vue d'exercer un mandat exécutif communal ou un mandat de membre du Parlement européen, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand, du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon ou du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ou de président du Parlement de la Communauté germanophone, et de « membre du collège exécutif de l'une de ces institutions » (article 4). Pour les autres mandats et fonctions, la durée du congé politique est fixée par le Roi (article 3).

En outre, il est prévu, dans la loi du 18 septembre 1986 'instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics', un dispositif en vertu duquel les membres du personnel obtiennent un congé pour se porter candidat aux élections dans certaines institutions (article 5).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Selon l'article 82, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation peut poser des questions au délégué désigné par le président de l'assemblée législative qui a demandé l'avis.

Conformément à cette disposition, plusieurs questions concernant la proposition soumise pour avis ont été posées au délégué de la Présidente de la Chambre des représentants. Seules une partie d'entre elles ont reçu une réponse, dont une a par ailleurs été envoyée tardivement.

Pareille manière de procéder complique inutilement la fonction consultative du Conseil d'État, section de législation. Ainsi, comme on le verra ci-après (observation 9.2), la section de législation n'a pas été en mesure d'examiner en profondeur une disposition de la proposition, faute d'explications. Il lui semble cependant que tant le demandeur d'avis que les auteurs d'une proposition gagnent à obtenir un avis approfondi. Le Conseil d'État prie dès lors instamment le demandeur d'avis de veiller à l'avenir à ce que le délégué qu'il désigne apporte la collaboration nécessaire à la section de législation. Ceci paraît d'autant plus indiqué que le Conseil d'État est de plus en plus souvent consulté par la Présidente de la Chambre des représentants.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Les modifications proposées de la loi du 19 juillet 1976 étendent le champ d'application de la réglementation concernant le congé politique entre autres aux « travailleurs qui sont membres (...) du Parlement européen (...) ou (...) membre[s] de leur collège exécutif » (articles 2 et 4 de la proposition). Le délégué a confirmé que sont également visés les membres de la Commission européenne. L'article 3, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 vise d'ailleurs expressément les membres de la Commission européenne (article 3 de la proposition).

Cela signifierait qu'un travailleur a le droit de suspendre complètement l'exécution du contrat de travail en vue d'exercer le mandat de membre de la Commission européenne (article 6bis, § 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 ; article 4 de la proposition) et que lorsque ce mandat prend fin, l'exécution du contrat de travail de l'intéressé reprend, en principe, automatiquement ².

4.2. L'article 17, paragraphe 3, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne s'énonce comme suit :

« La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches ».

² Sauf si l'employeur fait usage de l'article 6bis, § 3, proposé, de la loi du 19 juillet 1976.

L'article 245, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) dispose en outre ce qui suit :

« Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages. En cas de violation de ces obligations, la Cour de justice, saisie par le Conseil, statuant à la majorité simple, ou par la Commission, peut, selon le cas, prononcer la démission d'office dans les conditions de l'article 247 ou la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu ».

En exécution de ces dispositions, la Commission européenne a adopté un code de conduite qui règle entre autres les activités extérieures pendant la durée du mandat et les activités exercées après la fin du mandat ³. Dans ce dernier cas, les anciens membres de la Commission doivent, durant les deux années qui suivent la cessation de leurs fonctions, informer la Commission, moyennant un préavis d'au moins deux mois, de leur intention d'exercer une activité professionnelle, sur la base de quoi la compatibilité de l'activité envisagée avec l'article 245 du TFUE est examinée.

4.3. Dans la mesure où le dispositif proposé implique que l'exécution du contrat de travail reprend automatiquement au terme du mandat du membre de la Commission européenne, il se heurte aux dispositions du droit de l'Union précitées, et notamment à l'article 11 de la décision de la Commission du 31 janvier 2018 'relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne'. En effet, l'examen de la compatibilité de l'activité envisagée avec l'article 245 du TFUE est inutile si l'ancien membre de la Commission européenne a déjà commencé à exercer cette activité, sans attendre le résultat de cet examen.

La proposition doit dès lors être adaptée afin d'exclure les membres de la Commission européenne de son champ d'application ⁴.

5.1. Il résulte du dispositif proposé que les travailleurs qui sont membres d'une assemblée législative ont droit à un congé politique à temps plein, à l'exception des membres du Parlement de la Communauté germanophone qui ne sont pas président de cette assemblée, à l'égard desquels le Roi fixe la durée du congé politique. Actuellement, le congé politique s'élève à un jour par mois pour les membres du Parlement de la Communauté germanophone ⁵.

Cette différence de traitement entre, d'une part, les membres du Parlement de la Communauté germanophone, excepté son président, et, d'autre part, les membres des autres assemblées législatives, semble être dictée par la constatation qu'à l'exception du président, le

³ Articles 8 et 11 de la décision de la Commission du 31 janvier 2018 'relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne', C/2018/0700, J.O. C 65/7.

⁴ Cette occasion peut être mise à profit pour soumettre également l'article 6, 5°, g), de la loi du 18 septembre 1986, à modifier, à un examen complémentaire au regard de ce qui précède.

⁵ Article 2, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1976 'relatif [à] la durée et aux conditions d'utilisation du congé accordé par la loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique'.

mandat de membre du Parlement de la Communauté germanophone n'est pas considéré comme une occupation à temps plein, ce qui se traduit également dans le fait que l'indemnité parlementaire que perçoivent les membres du Parlement de la Communauté germanophone est nettement inférieure à l'indemnité parlementaire que perçoivent les membres des autres assemblées législatives ⁶.

5.2. Ce qui précède n'empêche pas que le Roi, dans l'exécution de l'habilitation prévue par l'article 3, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 (article 3 de la proposition), doit veiller à ce que la durée du congé politique accordé aux membres du Parlement de la Communauté germanophone corresponde à la charge de travail résultant de ce mandat.

5.3. Dans la mesure où les auteurs de la proposition soumise pour avis considèrent que les membres des autres assemblées législatives exercent leur mandat à temps plein, ce qui justifierait un congé politique à temps plein, force est cependant de constater que les sénateurs cooptés perçoivent une indemnité annuelle qui s'élève à *la moitié d'une indemnité parlementaire complète* ⁷. Cette indemnité parlementaire inférieure, qui correspond à ce qui a été mentionné dans les travaux préparatoires de la révision de l'article 71 de la Constitution en 2014 ⁸, semble indiquer qu'eu égard au caractère non permanent du Sénat ⁹, qui tient en principe chaque année huit séances plénières ordinaires ¹⁰, il est considéré que le mandat de sénateur coopté ne serait pas un mandat à temps plein, mais un mandat à temps partiel.

Dès lors, la proposition établit une différence de traitement entre deux catégories de parlementaires qui exercent toutes deux leur mandat à temps partiel : d'une part, les membres du Parlement de la Communauté germanophone qui, à l'exception de son président, ont droit à un certain nombre de jours de congé politique fixé par le Roi et, d'autre part, les sénateurs cooptés, qui ont droit à un congé politique à temps plein. En outre, la proposition établit une égalité de traitement entre deux catégories de parlementaires qui ont toutes deux droit à un congé politique à temps plein, bien que l'une exerce un mandat à temps plein et l'autre un mandat à temps partiel, à savoir, d'une part, les sénateurs cooptés et, d'autre part, les autres membres d'une assemblée législative, à l'exception des membres du Parlement de la Communauté germanophone.

⁶ Voir l'arrêté du Parlement de la Communauté germanophone du 3 novembre 2014 'zur Festlegung der Bezüge des Präsidenten, des Gemeinschaftssenators, der Mitglieder und der beratenden Mandatäre des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft' et comparer, entre autres, avec le chapitre 2 ('De parlementaire vergoeding en de forfaitaire vergoeding van kosten') du titre 2 du « Statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordiger », adopté en séance plénière du Parlement flamand le 4 juillet 2018 et modifié les 27 février 2019, 20 décembre 2019, 17 mars 2021, 29 septembre 2021 et 22 décembre 2021.

⁷ Voir l'article 90, alinéa 1^{er}, du 'Règlement du Sénat de Belgique'.

⁸ Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 5-1720/3, p. 52. Voir également les déclarations en ce sens du secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles : *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 5-1720/3, p. 76 et *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3161/003, p. 22.

⁹ Voir l'article 44, alinéa 2, de la Constitution.

¹⁰ Voir l'article 30, alinéa 1^{er}, du 'Règlement du Sénat de Belgique'.

Cette différence de traitement de deux cas similaires et cette égalité de traitement de deux cas différents doivent pouvoir se justifier raisonnablement au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Actuellement, les développements de la proposition ne contiennent pas de justification de l'espèce.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Il faut donner à une loi un intitulé clair, précis, complet et concis¹¹. Contrairement à ce que suggère l'intitulé de la proposition à l'examen, les dispositions proposées ne concernent pas uniquement des mandats parlementaires. Ainsi, le régime du congé politique est également étendu à l'exercice d'un mandat exécutif au gouvernement fédéral, dans un gouvernement communautaire ou régional, ou à la Commission européenne (articles 2 et 4 de la proposition) et le droit au congé politique pour se porter candidat vaudrait également pour les mandats politiques locaux, compte tenu des références que l'article 13, proposé, de la loi du 18 septembre 1986 (article 5 de la proposition) fait aux articles 3, 5 et 6 de cette loi.

Il s'impose dès lors d'adapter l'intitulé de la proposition.

Article 2

7.1. L'article 2, § 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 prévoit un droit au congé politique pour les « travailleurs qui sont membres d'un conseil communal, d'un conseil de district, d'un conseil de l'aide sociale, d'un conseil d'agglomération ou de fédération de communes, d'un conseil provincial, de la commission communautaire française, flamande ou commune, d'un conseil régional, d'un parlement de communauté, de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement européen ou qui exercent la fonction de président d'une de ces institutions ou de membre de leur collège exécutif ».

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

7.2. Dans le texte néerlandais de la disposition proposée, il est question de « een federatieraad » et de « een federatieraad van gemeenten ». Le texte français de la même disposition mentionne uniquement « un conseil d'agglomération ou de fédération de communes ».

Le délégué a confirmé que la double mention du « federatieraad » dans le texte néerlandais de la proposition constitue une erreur. Il convient dès lors de la rectifier.

7.3. Il ne faut pas faire mention d'un « conseil régional », mais d'un « parlement régional ». En effet, aux termes de l'article 115, § 2, de la Constitution, les organes régionaux visés dans son article 39 comprennent, pour chaque région, un Parlement.

¹¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 14 (www.raadvst-consetat.be).

7.4. Bien que ces références apparaissent également dans le texte actuel de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1976, il ne semble plus indiqué de faire mention de « la commission communautaire française, flamande ou commune » dans la disposition proposée.

Il résulterait en effet de la combinaison des articles 2, § 1^{er}, et 3, alinéa 1^{er}, proposés, de la loi du 19 juillet 1976 que les membres des commissions communautaires ont droit au congé politique à concurrence de la durée fixée par le Roi. Or, compte tenu de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', les membres des (assemblées des) commissions communautaires sont également membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. La même chose vaut d'une manière analogue pour les membres de « leur collège exécutif », étant donné que les collèges des commissions communautaires sont composés de membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et, en ce qui concerne la Commission communautaire flamande et la Commission communautaire française, des secrétaires d'État régionaux appartenant au groupe linguistique néerlandais ou au groupe linguistique français. En cette qualité, ils ont droit à un congé politique à temps plein conformément à l'article 6bis, § 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 ¹².

Afin d'éviter cette apparente contradiction, il y aurait lieu de supprimer le segment de phrase « de la commission communautaire française, flamande ou commune, » à l'article 2, § 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976.

7.5. L'article 23 de la loi du 14 décembre 2018 'portant des dispositions diverses relatives au travail' a ajouté, à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1976, une référence à « un comité spécial du service social », à savoir « le comité visé au chapitre 6 du titre 1^{er} de la partie 2 du décret flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale » ¹³.

Or, l'article 2, § 1^{er}, proposé, ne fait plus mention du comité spécial du service social. À moins que l'intention explicite des auteurs de la proposition soit d'exclure ces comités spéciaux du service social de l'application du dispositif proposé, on adaptera la disposition proposée sur ce point ¹⁴.

Article 3

8. Dans le texte actuel de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1976, le segment de phrase « qui sont considérés comme congé politique » porte sur les deux éléments de l'habilitation au Roi. En revanche, dans le texte proposé, ce segment de phrase se rapporte uniquement au dernier élément de cette habilitation. Telle ne semble pas être l'intention et il serait préférable d'adapter le texte en allant à la ligne après les mots « par mois ».

¹² Du moins dans l'interprétation selon laquelle les secrétaires d'État régionaux font également partie du « collège exécutif » des institutions concernées.

¹³ Article 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 1976.

¹⁴ En outre, on adaptera l'historique législatif dans la phrase liminaire de l'article 2 de la proposition afin de tenir compte de la modification apportée à cette disposition par la loi du 14 décembre 2018.

Article 4

9.1. L'article 6bis, § 1^{er}, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 prévoit le droit à la suspension complète du contrat de travail en vue d'exercer, entre autres, « un mandat exécutif communal ».

L'article 4bis de cette même loi, qui n'est pas modifié par la proposition, contient toutefois déjà un régime spécifique pour le « travailleur qui remplit la fonction ou le mandat de bourgmestre, d'échevin, de président ou de membre d'un bureau de conseil de district ou de président de centre public d'aide sociale ».

Il convient d'harmoniser ces deux dispositions.

9.2. Selon l'article 6bis, § 3, proposé, de la loi du 19 juillet 1976, « [n]onobstant l'article 5, § 4 »¹⁵, « lorsque la durée de la suspension du contrat de travail excède le terme d'un seul mandat, l'employeur peut, dans les trois jours ouvrables à compter du moment où il a eu connaissance de la cessation [lire : la fin] du mandat, mettre unilatéralement fin à la relation de travail sans préavis ni indemnités de rupture ».

On n'aperçoit pas clairement l'objectif de cette disposition. Les développements de la proposition ne contiennent pas non plus d'explications à cet égard. Invité à apporter des précisions, le délégué a déclaré :

« We moeten dit nog eens in details bekijken ».

À défaut d'explications adéquates, la section de législation n'est pas en mesure d'examiner cette disposition en profondeur.

On peut néanmoins constater que cette disposition permet de mettre fin au contrat de travail au moment, justement, où son exécution reprendrait. En outre, la rupture « sans préavis ni indemnités de rupture » constitue une dérogation aux règles de droit commun en matière de droit du travail. Un tel dispositif doit dès lors pouvoir être justifié à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Il est par conséquent indiqué de réexaminer cette disposition. Son maintien éventuel devra pouvoir être adéquatement justifié.

Article 5

10. L'article 13, proposé, de la loi du 18 septembre 1986 dispose que les « membres du personnel visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, qui sont candidats à l'une des institutions énumérées aux articles 3, 5 et 6 obtiennent un congé » et que « [c]es congés sont accordés pour une période

¹⁵ Dans la mesure où l'article 6bis, § 3, proposé, de la loi du 19 juillet 1976 paraît plutôt déroger à la règle inscrite à l'article 5, § 4, de cette même loi, ce que le délégué a confirmé, on écrira « Par dérogation à l'article 5, § 4 ».

correspondant à la durée de la campagne électorale à laquelle les intéressés participent en qualité de candidat ».

Force est toutefois de constater que des élections sont organisées pour une partie seulement des institutions énumérées aux articles 3, 5 et 6 de la loi du 18 septembre 1986. Il est dès lors recommandé de préciser quelles élections entrent en ligne de compte pour l'application de l'article 13 proposé ¹⁶.

Il est par ailleurs conseillé de préciser, dans un souci de sécurité juridique, le point de départ et le point final de la campagne électorale durant laquelle le congé est accordé. Cela peut se faire en fixant un délai explicite ou en désignant un acte déterminé qui précède les élections, tel que le dépôt de l'acte de présentation, par exemple.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁶ Comparer avec l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' qui dispose : « L'agent obtient des congés pour présenter sa candidature aux élections des chambres législatives fédérales, des conseils régionaux et communautaires, des conseils provinciaux, des conseils communaux ou des assemblées européennes ».