RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.319/1
van 16 mei 2023

avis 73.319/1
du 16 mai 2023

over

amendementen op een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van werknemers voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, teneinde een 'burgerparticipatieverlof' in te stellen voor de deelnemers aan gemengde commissies, bestaande uit volksvertegenwoordigers en door loting aangewezen burgers, die in de Kamer van volksvertegenwoordigers of in een Parlement van de deelstaten worden opgericht’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2598/003)

sur

des amendements à une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des travailleurs pour les jours d’absence à l’occasion d’événements familiaux ou en vue de l’accomplissement d’obligations civiques ou de missions civiles en vue de créer un 'congé de participation citoyenne' pour les participants à des commissions mixtes composées de députés et de citoyens tirés au sort, instituées au sein de la Chambre des représentants ou dans un Parlement des entités fédérées’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2598/003)

.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

Op 23 maart 2023 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 amendementen op een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van werknemers voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, teneinde een 'burgerparticipatieverlof' in te stellen voor de deelnemers aan gemengde commissies, bestaande uit volksvertegenwoordigers en door loting aangewezen burgers, die in de Kamer van volksvertegenwoordigers of in een Parlement van de deelstaten worden opgericht' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2598/003).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2023.

*

Le 23 mars 2023, 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 des amendements à une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des travailleurs pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles en vue de créer un 'congé de participation citoyenne' pour les participants à des commissions mixtes composées de députés et de citoyens tirés au sort, instituées au sein de la Chambre des représentants ou dans un Parlement des entités fédérées' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2598/003).

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 11 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2023.

*

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

2. De om advies voorgelegde amendementen hebben betrekking op het wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van werknemers voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, teneinde een 'burgerparticipatieverlof' in te stellen voor de deelnemers aan gemengde commissies, bestaande uit volksvertegenwoordigers en door loting aangewezen burgers, die in de Kamer van volksvertegenwoordigers of in een Parlement van de deelstaten worden opgericht', waarover de Raad van State op 4 oktober 2022 reeds advies 71.781/1 heeft uitgebracht.[2]

Amendement nr. 1 strekt tot wijziging van het opschrift van het wetsvoorstel.

Amendement nr. 2 strekt tot wijziging van de artikelen 1 tot 5 van het wetsvoorstel.

Net als artikel 2 van het wetsvoorstel, strekt artikel 2 van amendement nr. 2 tot aanvulling van artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 'betreffende het behoud van het normaal loon van werknemers voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten' met een nieuw punt XIII*BIS* waarin het recht op burgerparticipatieverlof wordt ingesteld voor werknemers die deelnemen aan een gemengde commissie of burgerpanel ingesteld door de Kamer van volksvertegenwoordigers of door een parlement van de deelstaten. Anders dan in het wetsvoorstel, wordt deze nieuwe vorm van klein verlet beperkt tot een maximum van vijf dagen. Ook wordt voorzien in een wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1998 'betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen' om in een verlofregeling met gelijkstelling met een periode van dienstactiviteit te voorzien voor ambtenaren (artikel 3 van het amendement nr. 2).

De artikelen 4 tot 8 van amendement nr. 2 voorzien in een vergoedingsregeling voor de natuurlijke personen die deelnemen aan een gemengde commissie of burgerpanel

[1] Aangezien het gaat om amendementen op een voorstel van wet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2598/002.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

ingesteld door de Kamer van volksvertegenwoordigers en regelen de wijze van indiening van de aanvraag.[3]

De Koning wordt gemachtigd om de in artikel 2 en artikel 3 bedoelde bepalingen te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen (artikel 9 van amendement nr. 2).

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 1

3. Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 2

4. In tegenstelling tot het in amendement nr. 1 voorgestelde opschrift en de Franse tekst van de artikelen 2 tot 6 van amendement nr. 2, die zowel betrekking hebben op de gemengde commissies ('les commissions mixtes') als de burgerpanels ('les panels citoyens'), is in de Nederlandse tekst van de artikelen 2 tot 6 van amendement nr. 2 enkel sprake van de personen die deelnemen aan de gemengde commissies. De Nederlandse tekst moet dan ook in overeenstemming worden gebracht met de Franse tekst.

5. Het bij artikel 3 van amendement nr. 2 te wijzigen koninklijk besluit van 19 november 1998 'betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen' is, luidens artikel 1, § 1, ervan, "van toepassing op de rijksambtenaren, die onderworpen zijn aan het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel".[4]

De in te voegen bepaling zal bijgevolg onder meer van toepassing zijn op de ambtenaren zoals bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet. De vaststelling van het statuut van die ambtenaren, en dus ook van het verlof waarop zij recht hebben, komt in beginsel echter toe aan de Koning en niet aan de wetgever.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[5] en de Raad van State[6], voorziet artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, *juncto* artikel 37 van de Grondwet, immers in een bevoegdheidsverdelende regel, waarbij de bevoegdheid om de regels inzake het federaal openbaar ambt goed te keuren, verdeeld wordt tussen de federale wetgevende macht en de federale uitvoerende macht. Daarbij liggen de genoemde bepalingen ten grondslag aan een

[3] Zie de artikelen 26 tot 28*bis* van het in bijlage bij het koninklijk besluit van 28 december 1950 'houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken' gevoegde algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

[4] Artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 definieert de rijksambtenaar als "elkeen die, in vast verband, zijn diensten aan een rijksbestuur verleent", zij het dat artikel 2 bepaalde categorieën van het toepassingsgebied van het besluit uitsluit.

[5] GwH 10 juli 2002, nr. 129/2002, B.6.2 tot B.6.4; GwH 2 oktober 2002, nr. 138/2002, B.5.3; GwH 2 juni 2004, nr. 99/2004, B.6.2, GwH 15 juli 2021, nr. 107/2021, B.6.2.

[6] RvS 31 mei 1994, nr. 47.689, Leclercq; RvS 16 september 2002, nr. 110.257, Debrulle.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

zelfstandige verordeningsbevoegdheid van de Koning op grond waarvan Hij het statuut van de personen bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet vaststelt. Die zelfstandige verordeningsbevoegdheid brengt het principiële verbod met zich mee op elke inmenging van de wetgever in dezelfde aangelegenheid.

De exclusieve bevoegdheid van de Koning om het statuut vast te stellen van de ambtenaren bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet kent weliswaar uitzonderingen, zoals overigens wordt vermeld in de tekst zelf van die bepaling. Dat is met name het geval wanneer de Grondwet zelf uitdrukkelijk vereist dat de wetgever optreedt op bepaalde punten of ten aanzien van een of andere bijzondere categorie van ambtenaren. Voorts is het optreden van de wetgever bij wijze van uitzondering toegestaan wanneer de regeling betrekking heeft op kwesties die verband houden met de grondrechten, met inbegrip van de rechten van de personeelsleden bedoeld in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet of in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' dat, waar het gaat om de ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten, de tegenhanger daarvan vormt. Het optreden van de wetgever kan ook worden aanvaard wanneer er uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn die dat optreden verantwoorden.[7]

Te dezen blijkt niet dat één van voormelde uitzonderingen toepassing kan vinden.

Artikel 3 van amendement nr. 2 kan in de huidige vorm dan ook geen doorgang vinden.

In navolging van deze opmerking moet in artikel 9 van amendement nr. 2 de verwijzing naar artikel 3 worden geschrapt.

*

[7] Adv.RvS 64.133/AV van 5 oktober 2018 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken', opm. 8 en 9.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

2. Les amendements soumis pour avis concernent la proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des travailleurs pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles en vue de créer un 'congé de participation citoyenne' pour les participants à des commissions mixtes composées de députés et de citoyens tirés au sort, instituées au sein de la Chambre des représentants ou dans un Parlement des entités fédérées', sur laquelle le Conseil d'État a déjà donné le 4 octobre 2022 l'avis 71.781/1 [2].

L'amendement n° 1 vise à modifier l'intitulé de la proposition de loi.

L'amendement n° 2 vise à modifier les articles 1er à 5 de la proposition de loi.

Tout comme l'article 2 de la proposition de loi, l'article 2 de l'amendement n° 2 a pour objet de compléter l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 28 août 1963 'relatif au maintien de la rémunération normale des travailleurs pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles' par un nouveau point XIII*BIS* instaurant le droit au congé de participation citoyenne pour les travailleurs salariés qui participent à une commission mixte ou à un panel citoyen organisé par la Chambre des représentants ou par un parlement des entités fédérées. À la différence de la proposition de loi, cette nouvelle forme de petit chômage est limitée à un maximum de cinq jours. Il est également prévu de modifier l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' afin de prévoir un régime de congé assimilé à une période d'activité de service pour les agents de l'État (article 3 de l'amendement n° 2).

Les articles 4 à 8 de l'amendement n° 2 instaurent un régime d'indemnités pour les personnes physiques qui participent à une commission mixte ou à un panel citoyen organisé par la Chambre des représentants et règlent le mode d'introduction de la demande [3].

Le Roi est habilité à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions visées aux articles 2 et 3 (article 9 de l'amendement n° 2).

[1] S'agissant d'amendements à une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2598/002.

[3] Voir les articles 26 à 28*bis* du règlement général sur les frais de justice en matière répressive annexé à l'arrêté royal du 28 décembre 1950 'portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive'.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 1

3. Cet amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 2

4. Contrairement à l'intitulé proposé dans l'amendement n° 1 et au texte français des articles 2 à 6 de l'amendement n° 2, qui concernent tant les commissions mixtes ('gemengde commissies') que les panels citoyens ('burgerpanels'), le texte néerlandais des articles 2 à 6 de l'amendement n° 2 ne fait état que des personnes participant aux commissions mixtes. Il y donc lieu d'aligner le texte néerlandais sur le texte français.

5. Selon son article 1er, § 1er, l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État', que l'article 3 de l'amendement n° 2 entend modifier, « s'applique aux agents de l'État soumis à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État » [4].

Par conséquent, la disposition à insérer s'applique notamment aux agents tels qu'ils sont visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution. Or, la fixation du statut de ces agents, et donc du congé auquel ils ont droit, appartient en principe au Roi et non au législateur.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle [5] et du Conseil d'État [6], l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, combiné avec l'article 37 de celle-ci, établit une règle de répartition des compétences entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral dans l'adoption des règles relatives à la fonction publique fédérale. En outre, ces dispositions sont le siège d'un pouvoir réglementaire autonome, dans le chef du Roi, pour fixer le statut des personnes visées à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, pouvoir réglementaire autonome dont le corollaire est l'interdiction de principe de toute immixtion du législateur dans la même matière.

La compétence exclusive du Roi pour fixer le statut des agents visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution connaît certes des exceptions, ainsi que le souligne du reste le texte même de cette disposition. Il en va ainsi, notamment, lorsque l'intervention du législateur est expressément requise par la Constitution elle-même, sur l'un ou l'autre point particulier, ou à l'égard de l'une ou l'autre catégorie particulière d'agents. L'intervention du législateur est par ailleurs admise, à titre d'exception, lorsque la réglementation concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux, en ce compris ceux des membres du personnel

[4] L'article 1er de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 définit l'agent de l'État comme étant « toute personne qui, à titre définitif, preste ses services aux administrations de l'État », l'article 2 excluant cependant certaines catégories du champ d'application de l'arrêté.

[5] C.C., 10 juillet 2002, n° 129/2002, B. 6.2 à B.6.4 ; C.C., 2 octobre 2002, n° 138/2002, B.5.3 ; C.C., 2 juin 2004, n° 99/2004, B.6.2 ; C.C., 15 juillet 2021, n° 107/2021, B.6.2.

[6] C.E., 31 mai 1994, n° 47.689, Leclercq ; C.E., 16 septembre 2002, n° 110.257, Debrulle.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡

visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, ou à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' qui, s'agissant des agents des communautés et régions, en constitue le pendant. L'intervention du législateur peut également être admise lorsqu'elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles [7].

En l'espèce, il ne s'avère pas que l'une des exceptions susmentionnées peut s'appliquer.

L'article 3 de l'amendement n° 2 ne peut dès lors aboutir dans sa forme actuelle.

À la suite de cette observation, on supprimera la référence à l'article 3 dans l'article 9 de l'amendement n° 2.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[7] Avis C.E. 64.133/AG du 5 octobre 2018 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique', observations 8 et 9.

‡LW-CEFXOAJAG-HDDBJUQ‡