



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.781/1
van 4 oktober 2022

avis 71.781/1
du 4 octobre 2022

over

sur

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 2021-22 nr. 55-2598/001)

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, 2021-2022, n° 55-2598/001)

Op 28 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 12 augustus 2022,^{*} een advies te verstrekken over 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 2021-22 nr. 55-2598/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 22 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 oktober 2022.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 28 juin 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, prorogé de plein droit jusqu'au 12 août 2022 *, sur 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, 2021-2022, n° 55-2598/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 22 septembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 octobre 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 VAN WET

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot het invoeren van een “burgerparticipatieverlof”, waardoor werknemers het recht hebben om, met behoud van hun normaal loon, afwezig te zijn van het werk om deel te nemen aan gemengde commissies, bestaande uit parlementsleden en door loting aangewezen burgers, ingesteld bij de Kamer van volksvertegenwoordigers of bij de parlementen van de deelstaten.² De indieners van het voorstel willen met deze maatregel mogelijke barrières voor beroepsactieve burgers om in te gaan op een uitnodiging tot deelname aan dergelijke commissies, wegnemen, zodat de burgers die aan de commissies deelnemen flexibel kunnen werken en de bevolking zo breed mogelijk vertegenwoordigen.

Daartoe wordt voorgesteld om 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’ aan te vullen met een nieuw punt XIIBIS waarin het recht op burgerparticipatieverlof wordt ingesteld (artikel 2 van het voorstel).

Om ook zelfstandigen de kans te geven om zonder inkomensverlies deel te nemen aan de commissies, voorziet het voorstel in een dagvergoeding voor zelfstandigen, waarvan het bedrag zal worden bepaald door de Koning (artikel 3).

De Koning wordt gemachtigd om de bij de aan te nemen wet gewijzigde bepaling aan te vullen, op te heffen of te vervangen (artikel 4).

De aan te nemen wet is bedoeld om in werking te treden op de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt (artikel 5).

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

² Zie o.a. artikel 25/1 van het reglement van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/04/reglement_nl-3.pdf) en artikel 130bis, punt 11 van het reglement van het Waals Parlement (<http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/documentation/roi.pdf>).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het voorgestelde punt *XIIIBIS* van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 vermeldt dat de duur van de afwezigheid bestaat uit de nodige tijd “bepaald door de voorzitter van de vergadering”.

In de reeds bestaande punten X tot XIII van artikel 2, eerste lid, van dat koninklijk besluit bestaat de duur van de afwezigheid steeds uit “de nodige tijd”, al dan niet met vaststelling van een maximum aantal dagen.

De vraag rijst waarom in geval van burgerparticipatieverlof uitdrukkelijk moet worden voorgeschreven dat de nodige tijd wordt bepaald “door de voorzitter van de vergadering”, in tegenstelling tot de andere vormen van klein verlet. Gelet op de regels inzake de delegatie van verordenende bevoegdheid, kan de bevoegdheid van de voorzitter zich niet verder uitstrekken dan tot het louter declaratief attesteren van de duur van de participatie. De toevoeging “bepaald door de voorzitter van de vergadering” leidt dan ook tot verwarring, aangezien op basis van een *a contrario* redenering verkeerdelijk zou kunnen worden afgeleid dat de voorzitter van de kamer de nodige tijd zelf kan vaststellen, en daarbij naast de duur van de commissies andere elementen (zoals voorbereidingstijd) in aanmerking kan nemen. De zinsnede “bepaald door de voorzitter van de vergadering” kan beter worden weggelaten.

Artikelen 2 en 3

4.1. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³

4.2. Artikel 2 van het voorstel bepaalt dat werknemers het recht hebben om afwezig te zijn van het werk om deel te nemen aan gemengde commissies, door middel van een aanpassing van artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963, zodat de werknemers voor de duur van het burgerparticipatieverlof hun recht op normaal loon blijven behouden ten laste van de werkgever. Uit artikel 3 van het voorstel volgt daarentegen dat de Koning het bedrag bepaalt van de dagvergoeding die voor de volledige duur van hun deelname moet worden betaald aan de zelfstandigen die deelnemen aan een gemengde commissie.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

4.3. De vraag rijst of de beleidskeuze, die, al naargelang zelfstandigen of werknemers deelnemen aan een gemengde commissie, een verschil in behandeling creëert tussen zelfstandigen en werkgevers, nu zelfstandigen een door de Koning bepaalde dagvergoeding krijgen terwijl werknemers vallen onder een regeling van sociale bescherming waarbij hun normaal loon ten laste van de werkgever blijft behouden, voldoet aan de voorwaarden inzake doelmatigheid, objectiviteit, pertinentie en evenredigheid om in overeenstemming te kunnen worden geacht met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Indien de indieners van het voorstel niettemin van oordeel zijn dat de voorgestelde regeling wel degelijk te verantwoorden valt in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, verdient het ten eerste aanbeveling om die verantwoording, die dan uiteraard zal moeten voldoen aan de door het Grondwettelijk Hof op dat vlak gestelde voorwaarden, tot uitdrukking te brengen in de parlementaire bespreking.

Het gegeven dat in de toelichting erop wordt gewezen dat het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 niet van toepassing is op de zelfstandigen en dat het wetsvoorstel beoogt te bepalen dat een koninklijk besluit het bedrag vaststelt van de vergoeding die hun zal worden uitbetaald, opdat ook zij, net zoals andere werkenden, zonder inkomensverlies zouden kunnen deelnemen aan gemengde commissies, doet geen afbreuk aan de hiervoor gemaakte opmerking.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het voorstel bepaalt dat de Koning de bij deze wet gewijzigde bepaling kan wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen.

Het spreekt vanzelf dat de aldus beoogde machtiging er niet toe mag leiden dat de Koning de bevoegdheid wordt verleend om zelf nieuwe inhoudelijke keuzes te maken inzake de regeling van de voorliggende aangelegenheid.

Artikel 5

6. De aan te nemen wet treedt in werking op de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', dient te worden afgezien van de inwerkingtreding op de dag van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels. Is er geen dergelijke specifieke reden, dan dient artikel 5 uit het voorstel te worden weggelaten.

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer un « congé de participation citoyenne » qui donnera aux travailleurs le droit, tout en leur garantissant le maintien de leur rémunération normale, de s'absenter de leur travail pour participer aux commissions mixtes, composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort, et organisées par la Chambre des représentants ou les Parlements des entités fédérées ². Par cette mesure, les auteurs de la proposition entendent supprimer les obstacles éventuels qui empêcheraient les citoyens exerçant une profession d'accepter une invitation à participer à de telles commissions, de sorte que les citoyens qui prennent part aux commissions puissent travailler d'une manière flexible et représenter la population le plus largement possible.

À cet effet, il est proposé de compléter l'article 2, alinéa 1^{er}, 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 *XIIIBIS* créant le droit au congé de participation citoyenne (article 2 de la proposition).

Afin de permettre également aux travailleurs indépendants de participer aux commissions sans perte de revenus, la proposition prévoit pour ces derniers une indemnité journalière dont le montant sera déterminé par le Roi (article 3).

Le Roi est habilité à compléter, abroger ou remplacer la disposition modifiée par la loi à adopter (article 4).

La loi à adopter est appelée à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 5).

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

² Voir notamment l'article 25/1 du règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (http://www.parlement.brussels/prb_includes/upload/reglement/reglement_fr.pdf) et l'article 130bis, point 11 du règlement du Parlement wallon (<http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/documentation/roi.pdf>).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Le point *XIIIBIS* proposé de l'arrêté royal du 28 août 1963 mentionne que la durée de l'absence correspond au temps nécessaire « fixé par le président de l'assemblée ».

Les points X à XIII existants de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précisent déjà que la durée de l'absence est toujours « le temps nécessaire », avec fixation ou non d'un nombre maximum de jours.

La question se pose de savoir pourquoi, dans le cas du congé de participation citoyenne, il doit être expressément prescrit que le temps nécessaire est fixé « par le président de l'assemblée », contrairement aux autres formes de petit chômage. Compte tenu des règles relatives à la délégation de pouvoir réglementaire, le pouvoir du président ne saurait aller au-delà d'une simple attestation déclarative de la durée de la participation. L'ajout « fixé par le président de l'assemblée » est dès lors source de confusion, étant donné qu'il pourrait s'en déduire erronément, sur la base d'un raisonnement *a contrario*, que le président de la chambre peut fixer lui-même le temps nécessaire et qu'il pourrait à cet égard tenir compte, outre de la durée des commissions, d'autres éléments (comme le temps de préparation). Mieux vaut omettre le membre de phrase « fixé par le président de l'assemblée ».

Articles 2 et 3

4.1. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement n'est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ³.

4.2. L'article 2 de la proposition énonce que les travailleurs ont le droit de s'absenter du travail pour participer aux commissions mixtes, par une adaptation de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 août 1963, de sorte que les travailleurs conservent leur droit à une rémunération normale à charge de l'employeur pour la durée du congé de participation citoyenne. Par contre, il résulte de l'article 3 de la proposition que le Roi détermine le montant de l'indemnité journalière à verser aux travailleurs indépendants qui participent à une commission mixte.

4.3. La question se pose de savoir si le choix politique qui, selon que des travailleurs indépendants ou des travailleurs salariés participent à une commission mixte, fait naître une différence de traitement entre travailleurs indépendants et employeurs, dès lors que les travailleurs indépendants perçoivent une indemnité journalière déterminée par le Roi, alors que les travailleurs salariés relèvent d'un régime de protection sociale assurant le maintien de leur rémunération

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3.

normale à charge de l'employeur, satisfait aux conditions d'efficacité, d'objectivité, de pertinence et de proportionnalité pour pouvoir être réputées conformes au principe constitutionnel d'égalité. Si les auteurs de la proposition estiment néanmoins que le dispositif proposé peut bel et bien se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité, il est fortement recommandé que les travaux préparatoires fassent état de cette justification, qui devra évidemment satisfaire aux conditions fixées par la Cour constitutionnelle à cet égard.

La circonstance que les développements soulignent que l'arrêté royal du 28 août 1963 ne s'applique pas aux travailleurs indépendants et que la proposition de loi vise à prévoir qu'un arrêté royal fixe le montant journalier de l'indemnité qui leur sera versée, pour leur permettre de participer, eux aussi, à l'instar des autres travailleurs, aux commissions mixtes sans perte de revenus, ne change rien à l'observation précitée.

Article 4

5. L'article 4 de la proposition énonce que le Roi peut modifier, compléter, abroger ou remplacer la disposition modifiée par ladite loi.

Il va de soi que l'habilitation ainsi prévue ne peut aboutir à conférer au Roi le pouvoir d'opérer lui-même de nouveaux choix de fond dans le règlement de la matière à l'examen.

Article 5

6. La loi à adopter entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'un motif particulier justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer à l'entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles. À défaut d'une telle raison spécifique, l'article 5 sera omis de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME