RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.433/16
van 19 februari 2025

avis 77.433/16
du 19 février 2025

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 de lijst van gevallen van klein verlet aan te vullen met de reden 'miskraam'' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-640/1)

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, visant à ajouter le motif de fausse couche dans la liste des petits chômages' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-640/1)

#LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT#

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 de lijst van gevallen van klein verlet aan te vullen met de reden 'miskraam'' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-640/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 13 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, 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 Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 2025.

*

Le 24 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, 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, visant à ajouter le motif de fausse couche dans la liste des petits chômages' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-640/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 13 février 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, 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 Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 février 2025.

*

#LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT#

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet vult 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 met een nieuw punt XV waarin het recht op afwezigheid wegens miskraam wordt ingesteld.

Het voorstel van wet beoogt aldus de invoering van het recht voor de werkneemster die het slachtoffer is van een miskraam en de andere ouder, om, met behoud van hun normaal loon, drie dagen van het werk afwezig te zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de stellers niet enkel een recht op afwezigheid beogen toe te kennen aan de moeder in geval van een miskraam, maar ook aan "de vader of (…) de tweede ouder".

Aangezien het te wijzigen koninklijk besluit van 28 augustus 1963 het recht op afwezigheid met behoud van loon regelt in hoofde van werknemers, kan de voorgestelde regeling enkel een recht op afwezigheid creëren in hoofde van "de andere ouder" wanneer deze een werknemer is.

Onder het voorgestelde punt XV, b), van artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 wordt evenwel bepaald dat de drie dagen afwezigheid niet enkel kunnen worden opgenomen door de werkneemster maar ook door de "andere ouder", zonder dat verduidelijkt wordt dat deze "andere ouder" werknemer in de zin van het koninklijk besluit moet zijn.

Om te waarborgen dat voor de betrokken persoon de miskraam ten aanzien waarvan hij als "andere ouder" kan worden beschouwd ook als reden van afwezigheid in de zin van artikel 2 van het koninklijk besluit geldt, moet de formulering van het voorgestelde punt XV, a), worden aangepast. Daartoe moet onder a) bepaald worden dat de reden van de afwezigheid niet enkel bestaat uit de miskraam waarvan de werkneemster het slachtoffer is, maar ook de miskraam ten aanzien waarvan de werknemer als "andere ouder" geldt.

3. Zoals vermeld, beoogt het voorstel ook een recht toe te kennen aan de "andere ouder".

‡LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT‡

In tegenstelling tot wat geldt in gelijkaardige regelingen, koppelen de stellers van het voorstel dit recht op afwezigheid niet aan de miskraam waarvan de echtgenote of samenwonende partner het slachtoffer is.[1]

Het gebruik van het begrip "andere ouder" ten aanzien van een vóór de 180e dag van de zwangerschap levenloos geboren kind, houdt het gevaar op rechtsonzekerheid in, in tegenstelling tot het geval waarin het recht wordt toegekend aan de echtgenoot of samenwonende partner. Aangezien de "andere ouder" en "de echtgenoot of samenwonende partner" niet noodzakelijkerwijze dezelfde persoon zijn, dienen de stellers van het voorstel na te gaan aan welke persoon zij het recht op afwezigheid wensen toe te kennen, rekening houdend met de vermelde mogelijke rechtsonzekerheid en bewijsproblemen.

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorstel bepaalt dat de Koning "de bij artikel 2 bedoelde bepaling" kan wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen.

In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de Koning met deze machtiging enkel de formele toelating krijgt om de desbetreffende onderdelen aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.

*

[1] In het koninklijk besluit van 19 november 1998 'betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen' wordt het recht op omstandigheidsverlof toegekend ingeval van zwangerschapsverlies "van de echtgenote van de ambtenaar" (artikel 15, eerste lid, 14°, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 juni 2024). Op grond van artikel 2, § 3, 3°, van het koninklijk besluit wordt de echtgenote gelijkgesteld met de persoon met wie het personeelslid samenleeft als koppel op dezelfde woonplaats.
Het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2024 'tot wijziging van de regelgeving over het omstandigheidsverlof voor de personeelsleden van het onderwijs' breidt het recht op verlof uit voor bepaalde personeelsleden in het onderwijs in geval van "zwangerschapsverlies van de echtgenote of samenwonende partner van het personeelslid". Ook het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2024 'tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 en het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen, wat betreft het toekennen van omstandigheidsverlof in geval van zwangerschapsverlies' gebruikt deze formulering.

‡LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT‡

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi soumise pour avis complète 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 une nouvelle rubrique XV instaurant le droit d'absence pour cause de fausse couche.

La proposition de loi vise donc à mettre en place pour la travailleuse victime d'une fausse couche et l'autre parent, le droit de s'absenter du travail pendant trois jours tout en conservant leur rémunération normale.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

2. Il ressort des développements de la proposition de loi que les auteurs ne visent pas à accorder le droit d'absence uniquement à la mère en cas de fausse couche, mais aussi au « papa [...] ou [au] second parent ».

Étant donné que l'arrêté royal du 28 août 1963, à modifier, règle le droit d'absence avec maintien de la rémunération pour les travailleurs, le règlement proposé ne peut créer de droit d'absence pour « l'autre parent » que si ce dernier est un travailleur.

La rubrique XV, b), proposée, de l'article 2 de l'arrêté royal du 28 août 1963 dispose cependant que les trois jours d'absence peuvent être pris non seulement par la travailleuse mais aussi par « l'autre parent », sans qu'il soit précisé que cet « autre parent » doive être un travailleur au sens de l'arrêté royal.

Afin de garantir que, pour la personne concernée, la fausse couche pour laquelle elle peut être considérée comme « l'autre parent » puisse également être considérée comme un motif d'absence au sens de l'article 2 de l'arrêté royal, il y a lieu de modifier la formulation de la rubrique XV, a), proposée. À cet effet, il doit être prévu au a) que le motif d'absence n'est pas uniquement la fausse couche dont la travailleuse est victime, mais aussi la fausse couche pour laquelle le travailleur est considéré comme « l'autre parent ».

3. Ainsi qu'il a été indiqué, la proposition vise à accorder un droit également à « l'autre parent ».

#LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT#

Contrairement à ce qui est le cas dans des régimes similaires, les auteurs de la proposition ne lient pas ce droit d'absence à la fausse couche dont est victime l'épouse ou le partenaire cohabitant [1].

Le recours à la notion de l'« autre parent » concernant un enfant né sans vie avant le 180e jour de grossesse présente un risque d'insécurité juridique, contrairement au cas où le droit est accordé au conjoint ou partenaire cohabitant. L'« autre parent » et le « conjoint ou partenaire cohabitant » n'étant pas nécessairement la même personne, les auteurs de la proposition doivent décider à quelle personne ils souhaitent accorder le droit d'absence, en tenant compte de l'insécurité juridique mentionnée et des problèmes liés à l'administration de la preuve.

Article 3

4. L'article 3 de la proposition dispose que le Roi peut modifier, compléter, abroger ou remplacer « la disposition visée à l'article 2 ».

Il convient de rappeler sur ce point que, par cette habilitation, seule est conférée au Roi une autorisation formelle en vue d'adapter les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Wouter PAS

[1] L'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' accorde le droit au congé de circonstance en cas de perte de grossesse « de l'épouse de l'agent » (article 15, alinéa 1er, 14°, inséré par l'arrêté royal du 9 juin 2024). En application de l'article 2, § 3, 3°, de l'arrêté royal, l'épouse est assimilée à la personne avec qui l'agent vit en couple au même domicile.
L'arrêté du Gouvernement flamand du 6 septembre 2024 'modifiant la réglementation relative au congé de circonstance pour les membres du personnel de l'enseignement' étend le droit de congé à certains membres du personnel de l'enseignement en cas de « perte de grossesse de l'épouse ou du partenaire cohabitant du membre du personnel ». L'arrêté du Gouvernement flamand du 17 mai 2024 'modifiant le statut du personnel flamand du 13 janvier 2006 et l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 janvier 2023 fixant les conditions minimales du statut du personnel des administrations locales et provinciales, en ce qui concerne l'octroi d'un congé circonstanciel en cas de perte de grossesse' recourt aussi à cette formulation.

‡LW-CBCZMCDDB-HHEDDVT‡