

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.266/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.266/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 18 oktober 2002 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op het wetsontwerp "tot wijziging van de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten", heeft op 22 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 18 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi "modifiant la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics", a donné le 22 octobre 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de Commissie over dit amendement en over het geheel van het wetsontwerp wil stemmen in de loop van haar volgende vergadering die voorzien is voor woensdag 23 oktober 2002".

*
* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het om advies voorgelegde amendement strekt tot het invoegen, in het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten ¹, van een bepaling die het mogelijk maakt aan de in die wet bedoelde personeelsleden een dienstvrijstelling toe te kennen om een activiteit uit te oefenen in een structuur uit het verenigingsleven ("verenigingsverlof" genoemd).

2. Aangezien het "verenigingsverlof" niet kan worden beschouwd als deel uitmakende van het politiek verlof, verdient het geen aanbeveling om de ontworpen bepaling te integreren in de wet van 18 september 1986, die uitsluitend betrekking heeft op het politiek verlof.

⁽¹⁾ Parl. St. Kamer, 2001-2002, nr. 1573/1. Over dit ontwerp heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, op 10 juli 2001 het advies 31.662/1 uitgebracht.

3. In zoverre de ontworpen bepaling ook betrekking heeft op de personeelsleden van de federale overheidsdiensten, dient eraan te worden herinnerd dat het regelen van het statuut van die ambtenaren - waarvan het toekennen van dienstvrijstellingen of verloven deel uitmaakt - op grond van de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet in beginsel tot de bevoegdheid van de Koning behoort, en dat een optreden van de wetgever slechts bij aanwezigheid van bijzondere omstandigheden kan worden aanvaard.

Waar het regelen van het politiek verlof van de rijksambtenaren door de wetgever kan worden verantwoord door het gegeven dat zulk een verlof de uitoefening van een fundamenteel recht mogelijk moet maken, ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, niet welke bijzondere omstandigheid de regeling door de wetgever, ten aanzien van die ambtenaren, van een "verenigingsverlof" kan wettigen.

4. Onverminderd hetgeen is opgemerkt sub 2, dienen omtrent de verwijzing, met betrekking tot het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, naar artikel 1, § 1, van de wet van 18 september 1986, zoals te wijzigen bij het wetsontwerp tot wijziging van die wet, de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

4.1. De vraag rijst welke de verantwoording is van de uitsluiting van de militairen, bedoeld in artikel 4, § 2, van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, en van de personeelsleden van de Wetgevende Kamers en van het Rekenhof van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

4.2. Voorts dient te worden herinnerd aan het advies 33.296/1 van 23 april 2002 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten ², waarin het volgende werd opgemerkt :

"Uit de adviesaanvraag blijkt dat de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies wordt gevraagd omtrent de weerslag op het ontwerp, van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten

⁽²⁾ Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1573/5.

en de gemeenschappen, die grotendeels op 1 januari 2002 in werking is getreden. Die wet vervangt onder meer artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Krachtens 1° van laatstgenoemde bepaling zijn de gewesten voortaan, onder voorbehoud van de erin opgenomen uitzonderingen, bevoegd voor "de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen", en krachtens 3° van die bepaling voor "de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de instellingen van de agglomeraties en federaties van gemeenten", behalve voor de in dat onderdeel opgesomde gemeenten (die thans geen deel uitmaken van een agglomeratie of federatie).

De regeling van het politiek verlov voor personeelsleden van de gemeenten, de provincies en de agglomeraties is een onderdeel van de rechtspositieregeling van die personeelsleden. Op grond van de hen toegekende bevoegdheid inzake de organisatie van de gemeenten, de provincies en de agglomeraties zijn de gewesten bevoegd om terzake regelingen te treffen ³.

Conclusie is dan ook dat de federale wetgever niet langer bevoegd is om ten aanzien van de personeelsleden van de provincies en de gemeenten, en van de openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen die ervan afhangen, alsmede van de agglomeraties, regelingen betreffende het politiek verlov aan te nemen. De wijziging van de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlov voor de personeelsleden van de overheidsdiensten kan dan ook geen betrekking hebben op deze personeelsleden ⁴. Wel zal, in voorkomend geval, melding dienen te worden gemaakt van de personeelsleden van de brandweer nu de organisatie van die dienst krachtens artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de federale bevoegdheid is blijven behoren".

Dezelfde opmerking is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de ontworpen regeling.

(3) Voor wat de Brusselse agglomeratie betreft dient bovendien te worden gewezen op de artikelen 55 en 56 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, op grond waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid bezit om het statuut van de personeelsleden van de Brusselse agglomeratie te regelen (artikel 55) of op grond waarvan die personeelsleden mogen worden overgedragen aan de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en aan openbare instellingen (artikel 56, eerste lid). In dat laatste geval blijft de rechtstoestand van die personeelsleden geregeld door de ter zake geldende bepalingen zolang de overheid waaraan zij worden overgedragen, haar bevoegdheid ter zake niet heeft uitgeoefend (artikel 56, vijfde lid). Ook hier gaat het om de gewestelijke overheid.

(4) Wat impliceert dat de thans geldende tekst van die wet moet blijven voortbestaan voor die personeelsleden en wat hen betreft enkel door de gewesten kan worden gewijzigd of vervangen.

5. Er dient te worden bepaald welke de rechtsgevolgen zijn van de toekenning van het "verenigingsverlof", alsmede welke nadere regels voor de toekenning ervan gelden.

6. Het ontgaat de Raad van State, afdeling wetgeving, waarom er een band dient te bestaan tussen het "algemeen belang dat wordt nagestreefd door de overheidsdienst waaronder het personeelslid ressorteert" en het doel dat wordt nagestreefd door de betrokken vereniging.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

"de Commissie over dit amendement en over het geheel van het wetsontwerp wil stemmen in de loop van haar volgende vergadering die voorzien is voor woensdag 23 oktober 2002".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

1. L'amendement soumis pour avis entend insérer, dans le projet de loi modifiant la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics ¹, une disposition permettant d'attribuer aux membres du personnel visés par cette loi une dispense de service pour l'exercice d'une activité dans une structure associative (dénommée "congé associatif").

2. Dès lors que le "congé associatif" ne peut être considéré comme faisant partie du congé politique, il n'est pas recommandé d'insérer la disposition en projet dans la loi du 18 septembre 1986, celle-ci concernant exclusivement le congé politique.

(1) Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1573/1. Le Conseil d'Etat, section de législation, a donné, le 10 juillet 2001, l'avis 31.662/1 sur ce projet.

3. Dans la mesure où la disposition en projet concerne également les membres du personnel des services publics fédéraux, il faut rappeler qu'en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, il appartient en principe au Roi de régler le statut de ces fonctionnaires - qui comprend l'octroi de dispenses ou de congés - et qu'une intervention du législateur ne peut se concevoir qu'en présence de circonstances particulières.

Alors qu'il peut se justifier que le législateur règle le congé politique des agents de l'Etat en raison du fait que pareil congé doit permettre l'exercice d'un droit fondamental, le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas quelle circonstance particulière pourrait justifier que le législateur règle un "congé associatif" à leur égard.

4. Sans préjudice de l'observation formulée au point 2, la référence, concernant le champ d'application du régime en projet, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 18 septembre 1986, tel qu'il sera modifié par le projet de loi portant modification de cette loi, appelle les observations suivantes.

4.1. La question se pose de savoir comment il se justifie que les militaires, visés à l'article 4, § 2, de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police, et les membres du personnel des Chambres législatives et de la Cour des comptes soient exclus du champ d'application du régime en projet.

4.2. Il faut rappeler en outre l'avis 33.296/1 du 23 avril 2002 sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics², dans lequel étaient formulées les observations suivantes :

"Il ressort de la demande d'avis que le Conseil d'Etat, section de législation, est invité à se prononcer quant à l'impact, sur le projet, de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui est entrée en vigueur dans une large mesure le 1^{er} janvier 2002. Cette loi remplace entre autres l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1573/5.

En vertu du 1° de cette dernière disposition, les régions sont désormais compétentes, sous réserve des exceptions qui y figurent, en ce qui concerne "la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales" et, en vertu du 3° de cette disposition, en ce qui concerne "la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions des agglomérations et des fédérations de communes", sauf pour ce qui est des communes qui y sont énumérées (qui ne font pas partie actuellement d'une agglomération ou d'une fédération).

La réglementation du congé politique accordé aux membres du personnel des communes, des provinces et des agglomérations constitue un élément du statut juridique de ces membres du personnel. En vertu de la compétence qui leur est attribuée en ce qui concerne l'organisation des communes, des provinces et des agglomérations, les régions sont compétentes pour adopter des règles à cet égard³.

En conclusion, le législateur fédéral n'est plus compétent pour adopter des dispositions relatives au congé politique des membres du personnel des provinces et des communes, des établissements publics et des associations de droit public qui en dépendent ainsi que des agglomérations. La modification de la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics ne peut dès lors concerner ces membres du personnel⁴. Le cas échéant, il conviendra toutefois de faire état des membres du personnel des services d'incendie dès lors qu'en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1°, quatrième tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'organisation de ce service est restée de la compétence fédérale".

Cette observation s'applique également au régime en projet.

(3) En ce qui concerne l'agglomération bruxelloise, il convient en outre de faire référence aux articles 55 et 56 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui prévoient que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour régler le statut des membres du personnel de l'agglomération bruxelloise (article 55) et que ces membres du personnel peuvent être transférés aux services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et à des organismes publics (article 56, alinéa 1^{er}). Dans ce dernier cas, le statut juridique de ces membres du personnel demeure régi par les dispositions en vigueur aussi longtemps que les autorités auxquelles ils sont transférés n'auront pas fait usage de leur compétence en la matière (article 56, alinéa 5). Ici aussi, il s'agit de l'autorité régionale.

(4) Ce qui implique que le texte actuellement en vigueur de cette loi doit subsister pour ces membres du personnel et ne peut être modifié ou remplacé que par les régions en ce qui les concerne.

5. Il y a lieu de préciser quels sont les effets juridiques de l'octroi du "congé associatif" ainsi que les modalités d'octroi de celui-ci.

6. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas la raison pour laquelle il faut que le but poursuivi par l'association soit en rapport avec "l'intérêt général poursuivi par l'autorité dont relève l'agent".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME