

1
- 665 / 1 - 88 / 89

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION 1988-1989

5 JANVIER 1989

PROPOSITION DE LOI

**instituant un congé pour l'exercice
d'un mandat politique au sein
d'un conseil communal, provincial,
communautaire ou régional ou
au Parlement national**

(Déposée par M. Vanhorenbeek)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est précisé à la page 45, titre II, D, 3.3., de l'Accord de gouvernement que le parlement sera invité à introduire un système de congé politique pour les parlementaires par une adaptation de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives.

Le projet du Gouvernement de faire adapter cette loi procède de sa ferme intention de tout mettre en œuvre au cours de la présente législature pour rendre nos institutions plus dynamiques, plus transparentes et plus démocratiques.

Nous ne pourrions qu'applaudir à la réalisation de cet objectif, qui, à notre sens, présente manifestement un double aspect. Il s'agit en effet :

— premièrement, de promouvoir le bon fonctionnement de nos institutions constitutionnelles et législatives à tous les niveaux et de permettre autant que possible aux citoyens de contribuer à cette amélioration;

— deuxièmement, de faire en sorte que ces citoyens disposent effectivement du temps nécessaire à

- 665 / 1 - 88 / 89

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1988-1989

5 JANUARI 1989

WETSVOORSTEL

**houdende instelling van het politiek
verlof met het oog op de uitoefening
van een politiek mandaat in
Gemeente-, Provincie-,
Gemeenschaps- of Gewestraad en in
het Nationaal Parlement**

(Ingediend door de heer Vanhorenbeek)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Op pagina 45, Titel II, D, 3.3. van het nationaal regeerakkoord wordt de intentie aangestipt om het systeem van politiek verlof voor parlementsleden in te voeren door de aanpassing van de wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van Wetgevende Kamers.

Deze aanpassing moet gezien worden binnen het vaste voornemen van de Regering om tijdens de huidige legislatuur de slagkracht, de doorzichtigheid en het democratisch gehalte van onze instellingen te verhogen.

Wij kunnen deze zienswijze graag bijtreden, en menen te mogen stellen dat binnen deze intentie duidelijk twee luiken omsloten zitten :

— ten eerste : de werking van onze grondwettelijke, wetgevende instellingen van hoog tot laag te bevorderen en daartoe zoveel mogelijk burgers de gelegenheid te bieden daaraan mede te werken;

— ten tweede : de bezorgdheid om deze burgers daartoe de reële tijdsomgiffen te bieden, zonder

cet effet, en veillant à ce qu'ils ne subissent aucun préjudice professionnel pendant ou après l'exercice d'un mandat politique.

Considérant que tous les Belges sont égaux devant la loi en vertu de la Constitution et qu'ils doivent dès lors disposer des mêmes droits politiques — qu'ils soient employeurs ou travailleurs, ou qu'ils travaillent dans le secteur public ou dans le secteur privé, nous estimons qu'ils doivent être absolument égaux en droits en cas d'exercice d'un mandat politique.

Or, il ne pourra en être ainsi que si chacun d'eux peut bénéficier d'un congé politique lui garantissant en fait le droit de pratiquer la démocratie.

Il convient donc tout d'abord d'abandonner définitivement certains principes ou conceptions que renferme notre législation et qui sont le résultat d'une évolution historique, à savoir l'incompatibilité, certaines conceptions erronées au sujet de la séparation des pouvoirs ainsi que la distinction opérée par notre législation entre le personnel du secteur public et celui du secteur privé.

Il est par ailleurs évident que notre Constitution impose des limites insurmontables — songeons à l'article 103 —, ce qui peut impliquer la nécessité d'instaurer un congé politique obligatoire pour certaines professions ou fonctions. L'incompatibilité disparaîtrait ainsi de facto.

Il nous semble que toute tentative, aussi louable soit-elle, de modifier notre législation (et nous songeons en l'occurrence aux lois du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres, anciens Ministres et Ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives, du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique et du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics) s'avérerait inutile. D'un côté, on s'inspire encore quelque peu du droit des notables tel qu'il existait au dix-neuvième siècle, de l'autre, la législation présente des divergences selon qu'il s'agit du personnel du secteur public ou de celui du secteur privé. Cette distinction doit être supprimée autant que possible. Il suffirait d'un simple trait de plume, mais cela impliquerait un pari sur l'avenir. Nous pensons qu'il est préférable d'instaurer une loi-cadre qui permettrait non seulement de régler cette matière avec toute la prudence nécessaire, mais aussi d'éviter d'interminables énumérations (nous renvoyons à cet égard à la loi précitée du 18 septembre 1986) — à propos desquelles on peut également se demander si une révision ne serait pas souhaitable.

Nous proposons dès lors de repartir à zéro et d'abroger les lois précitées des 6 août 1931, 19 juillet 1976 et 18 septembre 1986 ainsi que, évidemment,

enige professionele benadeling tijdens of na het uitoefenen van een politiek mandaat.

Vertrekkende van het grondwettelijke beginsel dat alle Belgen gelijk zijn voor de wet en overwegende dat zij derhalve over gelijke politieke mogelijkheden moeten kunnen beschikken — of zij nu werkgever of werknemer zijn, bij het Rijk werken of in de privé-sector — pleiten wij hier voor volledige gelijke rechten inzake het uitoefenen van een politiek mandaat.

Welnu, wil men deze burgers gelijke kansen bieden, dan is de algemene invoering van het politiek verlot een noodzaak ten einde het recht om democratie te bedrijven aan elke landgenoot te verlenen.

Zodat vooreerst komaf moet worden gemaakt van de afschaffing van enkele historisch gegroeide opvattingen, verborgen binnen onze huidige wetgeving :

ten eerste : het in vraag stellen van de zogeheten onverenigbaarheid;

ten tweede : de misvatting die er kan bestaan met betrekking tot de scheiding der machten;

ten derde : het onderscheid dat onze wetgeving maakt tussen overheids- en privé-personeel.

Anderzijds zijn wij er ons terdege van bewust dat onze Grondwet — men denke aan artikel 103 — onoverkomelijk beperkingen heeft opgelegd, wat echter kan wijzen in de richting van de noodzaak verplicht politiek verlot in te bouwen voor bepaalde beroepen of functies waardoor de zogeheten onverenigbaarheid de facto wegvalt.

Een poging om de huidige wetgeving te amenderen — en wij denken hier aan de wetten van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van Wetgevende Kamers, deze van 19 juli 1976 tot instelling van een verlot voor de uitoefening van een politiek mandaat en van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlot voor de personeelsleden van de overheidsdiensten — lijkt ons eerder een pleister op een houten been, hoe lofwaardig deze poging ook moge zijn. Aan de ene kant wordt nog enigszins het 19de eeuwse notabalenrecht geproefd, aan de andere kant loopt de geest van toepassing van de wet toch wel uit elkaar al naargelang het over het zogeheten overheids- of privé-personeel gaat. Dit onderscheid moet in de mate van het mogelijke weggewerkt worden. Dit kan met één pennetrek, maar houdt dan meteen een mogelijke gok naar de toekomst in. Daarom geven wij de voorkeur aan een kaderwet, zodat niet over één nacht ijs zou gestapt worden. Ook al — en men leze als voorbeeld de voornoemde wet van 18 september 1986 — om te voorkomen dat men ellenlange opsommingen krijgt waarover meteen de vraag kan gesteld worden of deze niet aan aanpassingen toe zijn.

Wij stellen bijgevolg voor om met een schone lei te starten zodat bij het verschijnen van deze basiswet de voornoemde wetten van 6 augustus 1931, 19 juli 1976

leurs arrêtés d'exécution dès l'entrée en vigueur de cette loi-cadre.

Il faut également empêcher que le champ d'application de la loi puisse être limité par des règlements ou par certaines clauses des contrats de travail dans le secteur privé. Ces règles ne peuvent en aucun cas limiter ou porter atteinte au droit du citoyen.

Par ailleurs, nous sommes bien conscients de la nécessité de prévoir des avis sectoriels afin de pouvoir prendre des arrêtés d'exécution bien fondés et, le cas échéant, les compléter ou les modifier de la façon la plus judicieuse possible.

Enfin, nous tenons à préciser que le droit fondamental à l'exercice d'un mandat politique, qu'il soit assorti ou non d'un congé politique, doit être limité à l'exercice du mandat politique même, à l'exclusion de toute fonction accessoire.

Par mandat politique, nous entendons le mandat exercé au sein de nos institutions démocratiques constitutionnelles, qui vont de la commune au Parlement, ainsi que les fonctions qui peuvent être exercées au sein de ces organes, à savoir depuis celles d'échevin et de bourgmestre jusqu'à celles de membre d'un gouvernement. Les institutions annexes, telles que les intercommunales pures ou mixtes, les sociétés nationales ou assimilées (cette énumération n'est pas exhaustive), ne nous paraissent pas s'inscrire dans le cadre de la présente proposition de loi.

Nous espérons que la présente proposition de loi contribuera à améliorer le fonctionnement de nos institutions démocratiques.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 3

Cet article fixe la durée maximale du congé politique, situe ce congé et permet de déterminer son importance par catégorie de mandataires. Il va de soi que le congé politique se conçoit autrement pour un conseiller communal que pour un député ou un sénateur.

Cet article tend à mettre tous les travailleurs sur le même pied en cette matière.

Art. 5

Cet article permet d'imposer le congé politique dans certaines circonstances — celles où il y a incompatibilité absolue — et laisse une liberté totale aux mandataires concernés dans tous les autres cas.

en van 18 september 1986, en uiteraard ook hun uitvoeringsbesluiten, opgeheven kunnen worden.

Verder moet deze wet ten stelligste voorkomen dat de toepassingsfeer zou kunnen beknot worden door bepaalde reglementen en door bepalingen terzake in de arbeidscontracten van de privé-sector. Het recht van de burger mag hierdoor geenszins beknot of afgeremd worden.

Anderzijds begrijpen wij maar al te best dat zogenoemde sectoriële adviezen moeten ingebouwd worden om op een degelijke wijze tot verantwoorde uitvoeringsbesluiten te komen en deze besluiten, onder gewijzigde omstandigheden, op de meest aangewezen manier te kunnen aanvullen of zelfs wijzigen.

Tenslotte wensen wij te stellen dat het fundamenteel recht van het uitoefenen, al dan niet gekoppeld aan een politiek verlof, van een politiek mandaat moet beperkt blijven tot de politieke mandaatsuitoefening zelf en niet tot nevenfuncties.

Onder politiek mandaat verstaan wij het mandaat binnen onze grondwettelijke democratische instellingen, gaande van gemeente tot en met het parlement en tot de functies die binnen deze organen kunnen aangewezen zijn, namelijk van burgemeester en schepenen tot lid van een regering. Neveninstellingen zoals wij menen te mogen stellen als zijnde zuivere of gemengde communales, nationale maatschappijen of wat daaronder kan verstaan worden — deze opsomming is niet exhaustief — lijken ons niet aangewezen binnen de geest en de letter van ons wetsvoorstel.

Wij hopen, Dames en Heren, op deze wijze bij te dragen tot een betere werking van onze democratische instellingen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 3

Dit artikel omschrijft de maximumduur van het politiek verlof, situeert dat verlof, en laat toe te bepalen wat het per categorie van mandataris inhoudt. Het is duidelijk dat het politiek verlof anders ligt voor een gemeenteraadslid dan voor een kamerlid of een senator.

Dit artikel betracht de conformiteit tussen alle groepen werknemers.

Art. 5

Geeft de mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden — deze van de volstreckte onverenigbaarheid — politiek verlof verplicht op te leggen en onderstreept daarnaast dat andere categorieën daartoe de volstreckte keuze en vrijheid genieten.

L. VANHORENBEEK

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Tout travailleur belge qui exerce un mandat politique a droit à un congé politique. Le mandataire n'est toutefois pas tenu de prendre ce congé politique, à moins que le Roi n'en décide autrement.

Art. 2

Aucune décision ou réglementation de l'Etat en tant qu'employeur ou d'un employeur de droit privé ne pourra limiter le droit visé à l'article 1^{er}.

Le Roi déterminera les sanctions applicables en cas d'infraction.

Art. 3

Le Roi détermine les modalités et la durée spécifique du congé politique, de façon uniforme pour tous les travailleurs du secteur public et du secteur privé et sans distinction de droits acquis.

Le congé politique débute le jour précédant la prestation de serment du mandataire élu et se termine le dernier jour civil du mois qui suit l'expiration du mandat politique.

Art. 4

Conformément à l'article 3, le Roi fixe le congé spécifique par catégorie de mandataires politiques, du conseiller communal au parlementaire. Le Roi tient compte, pour déterminer la durée de ce congé, du temps nécessaire à l'exercice du mandat politique dans chaque catégorie.

Art. 5

Après avis des organisations représentatives des travailleurs, le Roi désigne les catégories de travailleurs du secteur public et du secteur privé qui ont l'obligation de prendre un congé complet pour toute la période au cours de laquelle le mandat est exercé.

Ces arrêtés royaux entraînent l'application et, par voie de conséquence, l'abrogation de la loi du 23 décembre 1950 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres, anciens Ministres et Ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives et de la loi du

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Elke Belgische werknemer heeft recht op politiek verlof zo hij of zij aan de voorwaarde voldoet, namelijk een politiek mandaat opneemt. Het opnemen van dit politiek verlof is echter geen verplichting, tenzij anders bepaald door de Koning.

Art. 2

Er zal over gewaakt worden dat geen enkel besluit of reglementering het onder artikel 1 bepaald recht beknot, noch door het Rijk als werkgever, noch door privaatrechtelijke werkgevers.

De Koning zal de strafmaatregelen bepalen ingeval van vaststelling van overtredingen.

Art. 3

De Koning bepaalt de modaliteiten en de specifieke duur van het politiek verlof, gelijkvormig voor personeelsleden uit de overheidssector alsmede voor de privé-sector, zonder onderscheid van verworven recht.

Het politiek verlof vangt aan de dag voor de beëindiging van de verkozen mandataris en duurt tot en met de laatste kalenderdag van de maand die volgt op de beëindiging van het politiek mandaat.

Art. 4

Conform aan artikel 3, bepaalt de Koning het specifiek verlof per categorie van politiek mandaathouder, van gemeenteraadslid tot en met lid van het parlement. Overwegende dat de tijd, nodig geacht per categorie om het politiek mandaat uit te oefenen, verschillend in omvang is, zal de Koning hiermee rekening houden bij het bepalen van de duur.

Art. 5

Na advies van de werkgeversorganisaties, preciseert de Koning de categorieën van werknemers van het Rijk en van de privé-sector die verplicht zijn integraal verlof op te nemen voor de volledige duur van de uitoefening van hun politiek mandaat.

Deze koninklijke besluiten hebben de toepassing en derhalve de opheffing van de wet van 23 december 1950 tot wijziging van de wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en

6 juillet 1987 modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les Ministres, anciens Ministres et Ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives.

Sauf si le Roi en dispose autrement, les travailleurs qui ne sont pas classés dans les catégories ainsi définies sont libres de prendre ou de ne pas prendre leur congé politique, ou de le prendre en tout ou en partie, et ce quelle que soit la nature du mandat politique pour l'exercice duquel ils ont été élus.

Art. 6

Peuvent bénéficier du congé politique :

— les parlementaires, les conseillers régionaux et communautaires, les membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, les conseillers provinciaux, les conseillers d'agglomération et les conseillers communaux;

— les personnes investies d'un pouvoir en vertu de la Constitution, à savoir les membres du Gouvernement national, les membres des Exécutifs régionaux et communautaires et de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, les députés permanents des conseils provinciaux (à l'exception des gouverneurs de province), les bourgmestres et échevins, les membres du Parlement européen ainsi que les hauts commissaires auprès de la Communauté européenne.

Les mandataires énumérés ci-avant qui, du chef ou non de leur premier mandat, acceptent un autre mandat annexe, rémunéré ou gratuit, ne peuvent prétendre à un congé politique pour l'exercice de ce dernier mandat.

Art. 7

Le congé politique implique que le travailleur conserve tous ses droits professionnels, c'est-à-dire ses droits en matière de rémunération, de promotions, d'ancienneté, de réintégration immédiate et de pension. En outre, les mandataires politiques qui mettent prématurément fin à leur mandat de leur propre initiative, ne perdent aucun droit professionnel, de ce fait, ils bénéficient également de l'application de l'article 3.

Art. 8

Les Ministres de l'Emploi et du Travail, de la Fonction publique, de l'Intérieur et de la Justice sont chargés, dans les limites de leurs compétences respectives, d'exécuter la présente loi et de surveiller son application.

gewezen leden van Wetgevende Kamers en van de wet 6 juli 1987 tot wijziging van de wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van overeenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van Wetgevende Kamers, voor gevolg.

Werknemers die niet onder deze aldus bedoelde bepalingen vallen, tenzij anders bepaald door de Koning, kunnen vrijelijk al dan niet hun politiek verlof gedeeltelijk of volledig naar keuze opnemen, ongeacht de aard van het politiek mandaat waartoe zij verkozen werden.

Art. 6

Het politiek verlof wordt ingesteld voor :

— de leden van het parlement, de gewest- en gemeenschapsraden, de Brusselse Raad, de provincieraden, de agglomeratieraden en de gemeenteraden, enerzijds en

— de binnen de grondwettelijke instelling tot gezagvoerders aangestelde leden, namelijk leden van de nationale regering, de gemeenschaps- en/of gewestexecutieven, de hoofdstedelijke executieve, de Bestendige Deputatie van de Provincieraden (met uitzondering van de Provinciegouverneur), de burgemeesters en schepenen, de leden van het Europees Parlement en de Hoge Commissarissen bij de Europese Gemeenschap, anderzijds.

Mandaathouders zoals hoger opgesomd die al dan niet uit hoofde van hun mandaat, bezoldigd of niet, een ander nevenmandaat aanvaarden, kunnen daarvoor geen aanspraak maken op politiek verlof.

Art. 7

Het politiek verlof impliceert voor de werknemer het behoud van alle professionele rechten : bezoldiging, normale bevordering, anciënniteit, onmiddellijke terugindiensttreding, pensioen. Ook de politieke mandaathouders die uit eigen beweging hun mandaat vroegtijdig doen ophouden, verliezen ingevolge daarvan geen enkel professioneel recht : zij vallen tevens onder toepassing van artikel 3.

Art. 8

De Ministers van Arbeid en Tewerkstelling, het Openbaar Ambt, Binnenlandse Zaken en Justitie, worden belast met de uitvoering en het toezicht, binnen hun specifiek terrein, van deze wet.

Art. 9

Sont abrogées :

1° la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'Etat, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives;

2° la loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique;

3° la loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics.

Les lois ainsi que leurs arrêtés d'exécution cessent de produire leurs effets au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10

La présente loi entre en vigueur trente jours après sa publication au *Moniteur belge*.

29 novembre 1988.

Art. 9

Opgeheven worden :

1. de wet van 6 augustus 1931 houdende de vaststelling van onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van Wetgevende Kamers;

2. de wet van 19 juli 1976 tot instelling van een verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat;

3. de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten.

Deze wetten en hun uitvoeringsbesluiten zullen ophouden te bestaan bij het in werking treden van deze wet.

Art. 10

De wet treedt in werking 30 dagen na het verschijnen in het Belgisch Staatsblad.

29 november 1988.

L. VANHORENBEEK
H. COVELIERS