

# BELGISCHE SENAAT

—  
**BUITENGEWONE ZITTING 1988**  
 —

—  
 25 JULI 1988  
 —

**Voorstel van wet tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten, met het oog op de uitoefening van een parlementair of ministerieel mandaat**

(Ingediend door de heer Blanpain c.s.)

## TOELICHTING

Democratie is de staatsvorm waarbij een volk zichzelf regeert door vrijelijk verkozen vertegenwoordigers. Dit betekent meteen dat een maatschappij maar democratisch is in die mate dat alle burgers kandidaat-vertegenwoordiger en kiezer kunnen zijn, dit niet alleen in rechte, maar ook in feite. Langzaam is dit recht naar democratische volwassenheid toegroeid.

Als eerste mijlpaal dient de wet van 19 juli 1976 tot instelling van een politiek verlof voor de uitoefening van een politiek mandaat geciteerd, waarbij het aan de werknemers van de privé-sector mogelijk werd gemaakt diverse politieke mandaten uit te oefenen en toch hun betrekking te behouden.

Een tweede belangrijke stap was de wet van 18 september 1986 tot instelling van het politiek verlof voor de personeelsleden van de overheidsdiensten. Door deze wet werd een leemte aangevuld en beantwoord aan de wens van vele ambtenaren, die een passend verlof wensden voor het uitoefenen van een politiek mandaat.

Toch moet men vaststellen dat deze regelingen jammer genoeg geen democratische ruimte voorzien

R. A 14482

# SENAT DE BELGIQUE

—  
**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988**  
 —

—  
 25 JUILLET 1988  
 —

**Proposition de loi instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics, en vue de l'exercice d'un mandat parlementaire ou ministériel**

(Déposée par M. Blanpain et consorts)

## DEVELOPPEMENTS

La démocratie est une structure étatique dans laquelle le peuple se gouverne lui-même par l'intermédiaire de représentants librement élus. Par conséquent, une société n'est démocratique que dans la mesure où tous ses citoyens peuvent être candidats représentants et électeurs, et ce non seulement en droit, mais aussi en fait. Ce système de droit a évolué et évolue encore lentement vers la maturité démocratique.

La loi du 19 juillet 1976 instituant un congé pour l'exercice d'un mandat politique a constitué une première étape, qui a permis aux travailleurs du secteur privé d'exercer divers mandats politiques tout en conservant leur emploi.

La loi du 18 septembre 1986 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services publics a constitué une deuxième étape importante. Elle a comblé une lacune et répond aux vœux de nombreux fonctionnaires qui souhaitent pouvoir disposer d'un congé approprié pour exercer un mandat politique.

Force est toutefois de constater que ces dispositions n'offrent malheureusement aucune perspective

R. A 14482

voor de hoogste mandaten, namelijk de parlementaire mandaten en de ambten van Minister of lid van een Executieve of van de Europese Commissie.

Het is inderdaad zo dat ambtenaren niet terzelfder tijd lid kunnen zijn van een Wetgevende Kamer (artikel 1, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de Ministers, de gewezen Ministers en Ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers). De eedaflegging als parlamentslid maakt zelfs van rechtswege een eind aan het ambt van de betrokkene. Deze toestand heeft tot gevolg dat steeds minder personeelsleden uit de openbare sector opkomen voor een parlementair mandaat en dat de weinigen, die een mandaat hebben, zich in een onmogelijke situatie bevinden, waardoor uiteindelijk hun parlementaire onafhankelijkheid in het gedrang komt.

Een andere reden waarom men wetgevend dient tussen te komen is de verscheidenheid in de verschillende statuten van de openbare sector inzake de onverenigbaarheden, met name:

- bij de Rijksbesturen bestaat er een onverenigbaarheid tussen het uitgeoefende ambt en het lidmaatschap van een van de Wetgevende Kamers;

- bij de parastatalen is er in bijna alle gevallen statutair de mogelijkheid van verlof zonder wedde;

- op provinciaal vlak is de toestand nog ingewikkelder: het rijkspersoneel bij het provinciaal gouvernement valt binnen het toepassingsgebied van de wet van 6 augustus 1931, terwijl het personeel van het provinciaal bestuur eventueel politiek verlof kan krijgen van de bestendige deputatie;

- op gemeentelijk niveau kunnen in bepaalde steden en gemeenten de secretarissen en directeurs hun ambt zelfs cumuleren met dat van parlamentslid.

Het lag dan ook voor de hand dat het regeerakkoord onder het hoofdstuk « Versterking politieke democratie » onder punt 3.3 het probleem van het politiek verlof benaderde, en stelt « het Parlement zal worden gevraagd een systeem van politiek verlof voor de parlamentsleden in te voeren door een aanpassing van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen ».

#### Commentaar op de artikelen

Artikel 1 bekrachtigt ten gunste van de personeelsleden van de overheidsdiensten het recht op politiek verlof voor het uitoefenen van een mandaat als lid van het Parlement, als Minister, als Staatssecretaris, als lid van een Executieve, als lid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, of als lid van een van de organen, die krachtens artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet opgericht worden.

démocratique en vue de l'exercice des plus hauts mandats, à savoir les mandats parlementaires et les fonctions de ministre ou de membre d'un exécutif ou de la Commission européenne.

Les fonctionnaires ne peuvent, en effet, pas être en même temps membres d'une Chambre législative (article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, 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). La prestation de serment en tant que parlementaire met même fin de plein droit à la fonction de l'élu. En conséquence, de moins en moins de membres du personnel du secteur public posent leur candidature à un mandat parlementaire et les rares d'entre eux qui exercent un mandat se trouvent dans une situation impossible, qui compromet finalement leur indépendance parlementaire.

L'hétérogénéité des différents statuts du secteur public en matière d'incompatibilités est une autre raison qui requiert l'intervention du législateur. En effet:

- pour ce qui est des administrations de l'Etat, il y a incompatibilité entre la fonction exercée et la qualité de membre d'une des Chambres législatives;

- pour ce qui est des parastataux, les statuts prévoient, dans presque tous les cas, la possibilité de prendre un congé sans solde;

- au niveau provincial, la situation est encore plus complexe: le personnel de l'Etat occupé par le gouvernement provincial tombe sous l'application de la loi du 6 août 1931, tandis que le personnel de l'administration provinciale peut éventuellement obtenir un congé politique de la députation permanente;

- au niveau communal, les secrétaires et directeurs peuvent même cumuler, dans certaines villes et communes, leur fonction avec celle de parlementaire.

Il était normal, dès lors, que la question du congé politique soit abordée dans l'accord de gouvernement, qui prévoit au point 3.3 du chapitre consacré au « Renforcement de la démocratie politique » 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 portant fixation des incompatibilités et des interdictions ».

#### Commentaire des articles

L'article 1<sup>er</sup> confirme, en faveur des membres du personnel des services publics, le droit au congé politique pour l'exercice d'un mandat en tant que membre du Parlement, ministre, secrétaire d'Etat, membre d'un exécutif, membre de la Commission des Communautés européennes ou membre d'un des organes créés en exécution de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution.

Het toepassingsgebied van deze wet stemt in zeer grote mate overeen met deze van de wet van 18 september 1986, met als belangrijkste uitzondering evenwel het onderwijzend personeel, dat eveneens binnen het toepassingsgebied van onderhavig voorstel valt. Men kan dus voor een nadere verklaring van het toepassingsgebied gemakkelijks halve naar het toepassingsgebied van de wet van 1986 verwijzen. De bedoeling is in elk geval duidelijk: men wil een zo groot mogelijk aantal personeelsleden de uitoefening van hun democratisch recht kandidaat te zijn, garanderen. Daartoe dienen ook de personeelsleden van de Gemeenschappen en Gewesten binnen het toepassingsgebied van de wet opgenomen, evenals, om evidente redenen, personeelsleden van de onderwijsinstellingen van de vrije gesubsidieerde sector.

Artikel 2 van dit voorstel behoeft geen toelichting.

Artikel 3 legt duidelijk vast dat het betrokken personeelslid van rechtswege recht heeft op politiek verlof en dat het verlof een aanvang neemt op het ogenblik dat de eed wordt afgelegd.

In artikel 4 worden de modaliteiten van het politiek verlof omschreven. Daarin wordt vooreerst gesteld dat het verlof niet bezoldigd is. Vervolgens wordt aangeduid dat de loopbaan van het personeelslid een normale ontplooiing moet kennen en dat hij ten gevolge van de uitoefening van een democratisch recht niet mag worden benadeeld. Daartoe wordt gesteld dat de duur van het verlof meetelt voor de berekening van de geldelijke en administratieve anciënniteit, met inbegrip van wedde en pensioen. Bij zijn terugkeer naar de administratie moet hij in zijn loopbaan kunnen intreden alsof hij zijn administratieve loopbaan niet zou onderbroken hebben. Hetzelfde geldt wat de bevorderingen betreft, die hij normaal zou gekregen hebben.

In artikel 5 wordt het einde van het verlof geregeld. Vanaf het einde van het verlof herkrijgt de belanghebbende zijn statutaire of contractuele rechten.

In artikel 6 en 7 worden de nodige aanpassingen in de wet van 1931 aangebracht. Dit betreft niet alleen artikel 1, eerste lid, van deze wet, maar eveneens artikel 5, dat bepaalt dat de leden van de Wetgevende Kamers slechts ten minste één jaar na het verstrijken van hun mandaat tot een bezoldigd staatsambt kunnen worden benoemd. Dit artikel beantwoordt niet langer aan een reële nood; de nodige uitvoeringsbesluiten werden trouwens nooit uitgevaardigd. Het voorstel is dus dit artikel 5 op te heffen.

R. BLANPAIN.

\*  
\* \*

Le champ d'application de la loi proposée correspond dans une très large mesure à celui de la loi du 18 septembre 1986, à quelques différences près, toutefois, dont la principale est qu'il s'étend également au personnel enseignant. Pour plus de détails sur le champ d'application de la loi proposée, il est, dès lors, plus simple de se référer au champ d'application de la loi de 1986. L'objectif est en tout cas évident: garantir au plus grand nombre de membres du personnel l'exercice du droit démocratique d'être candidat aux élections. Dans cette perspective, le champ d'application de la loi doit s'étendre aussi aux membres du personnel des communautés et des régions et, pour des raisons évidentes, aux membres du personnel des établissements d'enseignement du secteur subventionné libre.

L'article 2 de la présente proposition n'appelle aucun commentaire.

L'article 3 pose le principe selon lequel le membre du personnel concerné peut prétendre de plein droit au congé politique et que ce congé prend cours au moment de la prestation de serment.

L'article 4 définit les modalités du congé politique. Il précise tout d'abord que le congé n'est pas rémunéré, puis que la carrière du membre du personnel doit évoluer normalement et que celui-ci ne peut pas être défavorisé en raison de l'exercice d'un droit démocratique. Il prévoit, dès lors, aussi que la durée du congé est prise en compte pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et administrative, y compris le traitement et la pension. A son retour dans l'administration, l'intéressé doit pouvoir poursuivre sa carrière administrative comme s'il ne l'avait pas interrompue. Cela vaut aussi pour ce qui est des promotions dont il aurait normalement bénéficié.

L'article 5 règle la fin du congé. Dès l'expiration de celui-ci, l'intéressé recouvre ses droits statutaires ou contractuels.

Les articles 6 et 7 apportent les adaptations nécessaires à la loi de 1931. Elles concernent non seulement l'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, de cette loi, mais aussi son article 5, qui dispose que les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. Cet article ne répond plus à un réel besoin; les arrêtés d'exécution nécessaires n'ont d'ailleurs jamais été pris. Il est donc proposé d'abroger cet article 5.

\*  
\* \*

## VOORSTEL VAN WET

## ARTIKEL 1

De personeelsleden van de overheidsdiensten hebben volgens de hierna bepaalde modaliteiten recht op politiek verlof voor het uitoefenen van een parlementair mandaat of van een mandaat, als Minister, als Staatssecretaris, als lid van een Executieve, of als lid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

In de zin van deze wet dient onder personeelsleden van de overheidsdiensten te worden verstaan de leden van het vastbenoemd, het stagedoend, het tijdelijk en hulppersoneel, zelfs die welke bij overeenkomst zijn aangeworven:

1. Van de besturen en diensten van de Staat, van de Gemeenschappen en van de Gewesten, van de provincies en de gemeenten, alsook van de openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen, die onder hun voogdij vallen, van de agglomeraties en federaties van gemeenten en van elke andere rechtspersoon van publiek recht, die is opgericht en georganiseerd door of krachtens de wet;

2. Van de verenigingen, die bestaan uit publiekrechtelijke personen of uit zodanige personen samen met privaatrechtelijke personen, en opgericht zijn in de vorm van een privaatrechtelijke vennootschap maar een activiteit van openbaar nut ten doel hebben;

3. Van de verenigingen zonder winstoogmerk en van de instellingen van openbaar nut in de oprichting of de leiding waarvan de overheid een overwegend aandeel heeft.

Vallen eveneens onder het toepassingsgebied van deze wet de personeelsleden van de onderwijsinstellingen van de vrije gesubsidieerde sector.

## ART. 2

Onder parlementair mandaat verstaat men het lidmaatschap van het Europese Parlement, of van de Gemeenschapsraad, of van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, of van de Senaat of van de gewestelijke organen, die in uitvoering van artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet zijn opgericht.

## ART. 3

Door het aanvaarden van een van de mandaten, zoals aangeduid in artikel 1, eerste lid, verkrijgt het personeelslid van rechtswege recht op politiek verlof. Het politiek verlof vangt aan op de datum van de eedaflegging.

## PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1<sup>er</sup>

Les membres du personnel des services publics ont droit, selon les modalités fixées ci-après, à un congé politique pour l'exercice d'un mandat parlementaire ou d'un mandat de ministre, de secrétaire d'Etat, de membre d'un exécutif ou de membre de la Commission des Communautés européennes.

Au sens de la présente loi, il faut entendre par membre du personnel des services publics, les membres du personnel nommés à titre définitif, stagiaires, temporaires et auxiliaires, même s'ils sont engagés par contrat:

1. Des administrations et services de l'Etat, des communautés et régions, des provinces et des communes, ainsi que des établissements publics et associations de droit public soumis à leur pouvoir de tutelle, des agglomérations et fédérations de communes et de toute autre personne morale de droit public créée et organisée par ou en vertu de la loi;

2. Des associations composées de personnes de droit public ou, à la fois, de telles personnes et de personnes de droit privé, constituées sous la forme d'un société de droit privé, mais ayant pour objet une activité d'intérêt public;

3. Des associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique dans la création ou la direction desquels l'autorité publique joue un rôle prépondérant.

Relèvent également du champ d'application de la présente loi, les membres du personnel des établissements d'enseignement du secteur subventionné libre.

## ART. 2

Par mandat parlementaire, il faut entendre la qualité de membre du Parlement européen, d'un Conseil de communauté, de la Chambre des Représentants, du Sénat ou d'un des organes régionaux créés en exécution de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution.

## ART. 3

Par l'acceptation d'un des mandats visés à l'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, le membre du personnel peut prétendre de plein droit à un congé politique. Celui-ci prend cours à la date de la prestation de serment.

## ART. 4

De periode, die wordt gedekt door politiek verlof, wordt niet bezoldigd. Zij wordt evenwel in aanmerking genomen voor de berekening van anciënniteit met betrekking tot wedde en pensioen, alsmede voor het vastleggen van de bevorderingen, die het personeelslid normaal zou gekregen hebben, dit mede met het oog op het bepaalde in het tweede lid van artikel 5.

## ART. 5

Het politiek verlof eindigt uiterlijk op de laatste dag van de maand, die volgt op die tijdens hetwelk het mandaat een einde neemt.

Vanaf dat ogenblik, herkrijgt de belanghebbende zijn statutaire of contractuele rechten. Hem wordt een betrekking toegewezen van het niveau waartoe hij normaal zou bevorderd zijn, zo hij geen politiek verlof had verkregen.

## ART. 6

In artikel 1 van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de Ministers, gewezen Ministers en Ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende Kamers, gewijzigd bij de wetten van 23 december 1950, 28 mei 1971 en 6 juli 1987, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het eerste lid wordt vervangen door de volgende bepaling: «De leden van de Wetgevende Kamers kunnen niet terzelfder tijd vast advocaat der openbare besturen of regeringscommissaris bij de naamloze vennootschappen zijn»;

2° het derde lid wordt opgeheven.

## ART. 7

Artikel 5 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 23 december 1950 en 9 april 1965, wordt opgeheven.

R. BLANPAIN.  
W. LUYTEN.  
A. DE BEUL.  
L. APPELTANS.

## ART. 4

La période couverte par un congé politique n'est pas rémunérée. Elle est toutefois prise en compte pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et de la pension, ainsi que pour la détermination des promotions dont le membre du personnel aurait normalement bénéficié, et ce eu égard, notamment, aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 5.

## ART. 5

Le congé politique prend fin au plus tard le dernier jour du mois qui suit celui de l'expiration du mandat.

A ce moment, l'intéressé recouvre ses droits statutaires ou contractuels. Il lui est attribué un emploi du niveau auquel il aurait normalement été promu s'il n'avait pas obtenu de congé politique.

## ART. 6

A l'article 1<sup>er</sup> 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, modifié par les lois des 23 décembre 1950, 28 mai 1971 et 6 juillet 1987, les modifications suivantes sont apportées:

1° le premier alinéa est remplacé par la disposition suivante: «Les membres des Chambres législatives ne peuvent être en même temps avocat en titre des administrations publiques ou commissaire du gouvernement auprès de sociétés anonymes;

2° le troisième alinéa est abrogé.

## ART. 7

L'article 5 de la même loi, modifié par les lois des 23 décembre 1950 et 9 avril 1965, est abrogé.