

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 37.498/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 37.498/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 30 juni 2004 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter verduidelijking van de dagen arbeidsonderbreking ingevolge economische werkloosheid, in het stelsel der jaarlijkse vakantie van de arbeiders en leerling-arbeiders", heeft op 13 juli 2004 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 30 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "visant à préciser les journées d'interruption de travail résultant du chômage économique, dans le régime des vacances annuelles des ouvriers et apprentis-ouvriers", a donné le 13 juillet 2004 l'avis suivant:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers te wijzigen. Alhoewel het ontwerp formeel geheel de artikelen 16 en 20 van dat besluit vervangt, zijn de wijzigingen, afgezet tegen de geldende tekst van die artikelen, minder verstrekkend dan op het eerste gezicht zou worden gedacht.

Het ontwerp bepaalt in welke gevallen dagen arbeidsonderbreking ten gevolge van een schorsing van de arbeidsovereenkomst wegens tijdelijke werkloosheid ingevolge gebrek aan werk wegens economische oorzaken, kan worden gelijkgesteld met normale werkelijke arbeid (zie artikel 1 van het ontwerp).

Daarnaast beoogt het ontwerp de bestaande praktijk te bevestigen dat de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV) of de bijzondere vakantiefondsen de gegrondheid nagaan van de gelijkstelling van werkloosheidsdagen ingevolge economische oorzaken met normale werkelijke arbeid. Daartoe krijgen de RJV en de bijzondere vakantiefondsen de bevoegdheid om op een zelfstandige manier de aangifte te verifiëren en te beoordelen overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 (artikel 2).

2. Rechtsgrond voor de wijzigingen wordt geboden door artikel 8, eerste lid, en artikel 10, eerste lid, van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971. Aangezien artikel 16, eerste lid, van die wet geen rechtsgrond biedt, dient de verwijzing ernaar te worden geschrapt in het eerste lid van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het ontwerp bestaat enkel uit wijzigende bepalingen, terwijl in het opschrift de indruk wordt gewekt dat het om een autonome regeling gaat. Om aan te geven dat het

.../...

om een wijzigend besluit gaat en toch de omschrijving van de strekking ervan te behouden, kan beter worden geschreven:

"Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffen de jaarlijkse vakantie van de werknemers, ter verduidelijking van de dagen arbeidsonderbreking ingevolge economische werkloosheid in het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de arbeiders en leerling-arbeiders".

Aanhef

1. In de eerste aanhefverwijzing dient te worden geschreven "op artikel 8, eerste lid, en artikel 10, eerste lid".
2. In het tweede lid van de aanhef dient melding te worden gemaakt van het koninklijk besluit van 22 juni 2004, dat zowel artikel 16 als artikel 20 van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 heeft gewijzigd. Bovendien moet worden geschreven: "inzonderheid op de artikelen 16 en 20, vervangen bij het koninklijk besluit van 22 juni 2004".
3. Aangezien het beheerscomité van de RJV de nieuwe regeling, op grond van artikel 14, eerste lid, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, zelf heeft voorgesteld, dient in het derde lid van de aanhef het woord "advies" te worden vervangen door het woord "voorstel". De woorden "gegeven op" dienen te worden vervangen door het woord "van".
4. Het zesde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, dient te worden gesteld als volgt:

.../...

"Gelet op advies 37.498/1 van de Raad van State, gegeven op 13 juli 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikelen 1 en 2

1. Zoals reeds is aangegeven, vervangen de artikelen 1 en 2 van het ontwerp bestaande bepalingen in hun geheel, alhoewel de eigenlijke wijzigingen die erin worden aangebracht, meer beperkt van aard zijn.

Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen waarvan de wijzigingen miniem zijn, heeft als voordeel dat de bestemming van de norm direct kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, doch heeft ook nadelen. Zo kan bij de lezer de verkeerde indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk is deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid, wat betekent dat ook die bepalingen in hun geheel kunnen worden aangevochten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of, gelet op de zo-even vermelde nadelen, sommige wijzigingsbepalingen van het ontwerp niet beter worden beperkt tot de eigenlijke wijziging, waar nu wordt geopteerd voor een vervanging van het volledige te wijzigen artikel, inclusief de ongewijzigd gebleven onderdelen ervan.

2. Aangezien een opsomming niet mag worden onderbroken door een tussenzin of door tussenzinnen, dienen de tussenzinnen in het ontworpen artikel 16, 5° en 14°, respectievelijk als tweede en als derde lid van de ontworpen bepaling te worden opgenomen. Het tweede lid late men in dat geval aanvangen met de woorden "Het voordeel van de gelijkstelling bedoeld in het eerste lid, 5°, wordt beperkt ...". Het derde lid - een samenvoeging van de twee tussenzinnen in 14° - dient dan aan te vangen met de woorden "De gelijkstelling bedoeld in het eerste lid, 14°, wordt evenwel geweigerd ...".

.../...

In gelijkaardige zin dient ook het ontworpen artikel 20 te worden aangepast, door de tussenzin in 5° om te vormen tot een tweede lid en in de beginwoorden ervan een verwijzing naar het eerste lid, 5°, toe te voegen.

3. Duidelijkheidshalve kan in het ontworpen artikel 16, 8°, beter worden geschreven: "de uitoefening van de functie van rechter of raadsheer in sociale zaken".

4. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 20 kan in de Nederlandse tekst beter worden geschreven "aantal dagen arbeidsonderbreking".

5. In de ontworpen bepaling van artikel 20, 5°, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 schrijve men "... arbeidsonderbrekingen, waarbij de bevestiging ..." en dient, in overeenstemming met de Franse tekst, in de Nederlandse tekst te worden geschreven "de aangifte van deze dagen arbeidsonderbreking".

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés. Bien que, sur le plan formel, le projet remplace intégralement les articles 16 et 20 de cet arrêté, les modifications sont moins importantes qu'il paraît à première vue, comparé au texte en vigueur de ces articles.

Le projet détermine les cas dans lesquels les journées d'interruption de travail résultant d'une suspension du contrat de travail pour chômage temporaire par suite de manque de travail résultant de causes économiques peuvent être assimilées à du travail effectif normal (voir l'article 1^{er} du projet).

En outre, il entend confirmer la pratique existante selon laquelle l'Office national des vacances annuelles (ONVA) ou les caisses spéciales de vacances vérifient le bien-fondé de l'assimilation des journées de chômage résultant de causes économiques à du travail effectif normal. À cette fin, il habilite l'ONVA et les caisses spéciales de vacances à vérifier et à apprécier la déclaration de manière autonome conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 1967 (article 2).

2. Le fondement juridique des modifications est procuré par l'article 8, alinéa 1^{er}, et l'article 10, alinéa 1^{er}, des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971. Dès lors que l'article 16, alinéa 1^{er}, de cette loi ne procure pas de fondement juridique, il y a lieu de supprimer la référence qu'y fait le premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Le projet comporte uniquement des dispositions modificatives, alors que l'intitulé porte à croire qu'il s'agit d'un régime autonome. Afin d'indiquer qu'il s'agit d'un arrêté modificatif et de maintenir néanmoins la définition de sa portée, il serait préférable d'écrire:

"Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, afin de préciser les journées d'interruption de travail résultant du chômage économique dans le régime des vacances annuelles des ouvriers et apprentis-ouvriers".

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, on écrira "notamment l'article 8, alinéa 1^{er}, et l'article 10, alinéa 1^{er}".
2. Au deuxième alinéa du préambule, on fera référence à l'arrêté royal du 22 juin 2004 qui modifie tant l'article 16 que l'article 20 de l'arrêté royal du 30 mars 1967. En outre, on écrira: "notamment les articles 16 et 20, remplacés par l'arrêté royal du 22 juin 2004".
3. Dès lors que le comité de gestion de l'ONVA a proposé lui-même le nouveau régime, sur la base de l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, on remplacera le mot "avis" par le mot "proposition" et les mots "donné le" par le mot "du" au troisième alinéa du préambule.

4. On rédigera le sixième alinéa du préambule, qui fait référence à l'avis du Conseil d'État, section de législation, comme suit:

"Vu l'avis 37.498/1 du Conseil d'État, donné le 13 juillet 2004, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Articles 1^{er} et 2

1. Ainsi qu'il a déjà été noté, les articles 1^{er} et 2 du projet remplacent intégralement des dispositions existantes, bien que les modifications effectives qu'ils y apportent soient plus limitées.

La reproduction intégrale des dispositions faisant l'objet de modifications minimales présente certes l'avantage de permettre au destinataire de la norme de prendre directement connaissance, dans sa totalité, de la version adaptée des dispositions modifiées, mais comporte également certains inconvénients. Ainsi, le lecteur peut être porté à croire, à tort, que les nouvelles dispositions impliquent une révision radicale des règles existantes, qui requiert de remplacer ces dernières dans leur ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que le projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui signifie que ces dispositions peuvent elles aussi être contestées dans leur ensemble devant la section d'administration du Conseil d'État.

Au vu des inconvénients qui viennent d'être exposés, les auteurs du projet apprécieront s'il ne vaudrait pas mieux limiter à la modification proprement dite certaines dispositions modificatives du projet qui entendent actuellement remplacer tout l'article dont la modification est envisagée, y compris les éléments de celui-ci qui ne sont pas modifiés.

2. Une énumération ne pouvant être interrompue par une ou plusieurs phrases incidentes, les phrases incidentes figurant à l'article 16, 5° et 14°, en projet, devront être incorporées dans la disposition en projet, respectivement comme alinéa 2 et alinéa 3. Dans ce cas, l'alinéa 2 commencera par les mots: "Le bénéfice de l'assimilation visée à l'alinéa 1^{er}, 5°, est limité ...". L'alinéa 3 - qui fusionne les deux phrases incidentes figurant au 14° - commencera par les mots "L'assimilation visée à l'alinéa 1^{er}, 14°, est toutefois refusée ...".

Par analogie, on adaptera également l'article 20 en projet en transformant la phrase incidente figurant au 5° en un alinéa 2 et en complétant les premiers mots de celui-ci par une référence à l'alinéa 1^{er}, 5°.

3. Par souci de clarté, il serait préférable d'écrire à l'article 16, 8°, en projet: "de l'exercice de la fonction de juge ou de conseiller social".

4. Dans la phrase introductive de l'article 20, en projet, il serait préférable d'écrire "aantal dagen arbeidsonderbreking" dans le texte néerlandais.

5. Dans la disposition en projet de l'article 20, 5°, de l'arrêté royal du 30 mars 1967, on écrira "... interruptions de travail pour lesquelles la justification ..." et, conformément au texte français, on écrira dans le texte néerlandais "de aangifte van deze dagen arbeidsonderbreking".

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'État,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

W. GEURTS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

W. GEURTS

M. VAN DAMME