RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.498/1
van 21 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de bijdrage tot het financieel evenwicht van de regeling van de jaarlijkse vakantie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.498/1
du 21 décembre 2016

sur

un projet d’arrêté royal ‘concernant la contribution à l’équilibre financier du régime des vacances annuelles’

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

Op 21 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de bijdrage tot het financieel evenwicht van de regeling van de jaarlijkse vakantie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het verslag is uitgebracht door Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2016.

*

Le 21 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la contribution à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 décembre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2016.

*

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om de regeling die met betrekking tot het financieel evenwicht van het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de werknemers is vervat in het koninklijk besluit van 16 april 1965[1], te vervangen door een nieuwe regeling.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt verduidelijkt, worden de voornaamste principes die ten grondslag lagen aan het voornoemde koninklijk besluit behouden omdat de erin geregelde "saneringsformule" geacht wordt haar degelijkheid te hebben bewezen. De ontworpen regeling bevat, in vergelijking met die van het koninklijk besluit van 16 april 1965, volgens het verslag aan de Koning niettemin een aantal nieuwe "elementen van modernisering en actualisering die nodig zijn om te komen tot een vast kader dat de nodige stabiliteit en transparantie biedt". Tevens wordt er met de ontworpen regeling naar gestreefd om het aandeel van de in artikel 1, 4°, van het ontwerp, omschreven RVJ-Kas in de totale beheerskosten van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie dichter bij de realiteit te laten aansluiten.

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 35 en 45 van de wetten 'betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971'.

Artikel 35 van de gecoördineerde wetten luidt:

> "De Rijksdienst dekt zijn beheerskosten door een afneming van de inkomsten uit de door hem beheerde kapitalen. Deze afneming is gelijk aan het totaal bedrag van de door het Beheerscomité goedgekeurde jaarrekening."

Artikel 45 van dezelfde wetten luidt:

> "De beheerskosten van de bijzondere vakantiefondsen worden gedekt volgens de bij koninklijk besluit vastgestelde modaliteiten en voorwaarden.
>
> Het bedrag van het niet-betaald vakantiegeld wordt uiterlijk op 31 maart van het derde jaar volgend op het verstrijken van het vakantiedienstjaar aan de Rijksdienst overgedragen."

Vastgesteld dient te worden dat het aangehaalde artikel 35 van de gecoördineerde wetten geen bevoegdheden aan de Koning delegeert en derhalve de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond kan strekken. Artikel 45 van de voornoemde wetten verleent daarentegen wel een bevoegdheid aan de Koning, maar die betreft specifiek het vaststellen van "modaliteiten" en "voorwaarden" van het dekken van de beheerskosten van de bijzondere vakantiefondsen.

[1] Koninklijk besluit van 16 april 1965 'betreffende het financieel evenwicht van het stelsel der jaarlijkse vakantie'.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

Aangezien de ontworpen regeling evenwel een algemene finaliteit heeft die is gericht op een hervorming van het globaal financieel evenwicht van de regeling van de jaarlijkse vakantie kan daarvoor een meer adequate rechtsgrond worden gevonden in artikel 38, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, dat luidt:

> "Na advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst kan de Koning alle maatregelen treffen om het financieel evenwicht te verzekeren van het stelsel van de jaarlijkse vakantie. Inzonderheid kan hij, te dien einde, de bepalingen van deze wetten, die betrekking hebben op de beheerskosten van de Rijksdienst en van de bijzondere vakantiefondsen wijzigen."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, vervange men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp de woorden ", artikelen 35 en 45;" door de woorden ", artikel 38, eerste lid;".

Artikel 5

5. In artikel 5, § 4, van het ontwerp, worden – met gebruikmaking van drie streepjes – tussen het vierde en het vijfde lid drie soorten afwijkingspercentage opgesomd. Deze opsomming dient ofwel in een afzonderlijk lid van artikel 5, § 4, te worden opgenomen, ofwel moet de opsomming worden geïntegreerd in het vierde lid.

6. In artikel 5, § 6, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de RJV de kwaliteitscontrole uitvoert "in uitvoering van de opdracht[en] die hem worden toevertrouwd in hoofdstuk VII van de Jaarlijkse-Vakantiewet". Het is niet duidelijk wat de aangehaalde zinsnede toevoegt aan de ontworpen bepaling. In het betrokken hoofdstuk VII, "Toezicht en strafbepalingen", wordt alvast de RJV niet met zoveel woorden een taak op het vlak van de kwaliteitscontrole opgedragen. Mocht het de bedoeling zijn om met de verwijzing naar hoofdstuk VII van de Jaarlijkse-Vakantiewet tot uitdrukking te brengen dat de in dat hoofdstuk bedoelde ambtenaren eveneens toezicht zullen uitoefenen met betrekking tot de uitoefening van de kwaliteitscontrole, dan moet worden opgemerkt dat dit nu al met toepassing van het betrokken hoofdstuk het geval is aangezien daarin het toezicht op de naleving van de wet en de uitvoeringsbesluiten wordt beoogd en het ontworpen koninklijk besluit een dergelijk uitvoeringsbesluit uitmaakt. Het is derhalve de vraag of de aangehaalde zinsnede niet het best wordt weggelaten. Indien zij toch in het ontwerp wordt behouden zou erin duidelijker moeten worden tot uitdrukking gebracht welke de precieze draagwijdte is van de betrokken verwijzing naar hoofdstuk VII van de Jaarlijkse-Vakantiewet of zou minstens in het verslag aan de Koning daaromtrent bijkomende verduidelijking moeten worden gegeven.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

Artikel 6

7. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp wordt de aanvang van de erin bedoelde termijn van een maand op een verschillende wijze omschreven in de Nederlandse ("Binnen de maand na de kennisneming van de goedkeuring") en in de Franse tekst ("dans le mois de la notification de cette approbation"). Beide teksten moeten op dat punt beter op elkaar worden afgestemd.

Artikel 8

8. Men redigere artikel 8 van het ontwerp als volgt:

"Het koninklijk besluit van 16 april 1965 betreffende het financieel evenwicht van het stelsel der jaarlijkse vakantie, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juli 2000, wordt opgeheven."

Inwerkingstredings- en uitvoeringsbepaling

9. De bepaling van inwerkingtreding vormt artikel 9 van het ontwerp[2]; artikel 10 is dan de uitvoeringsbepaling.

*

[2] En bijgevolg niet artikel 8 dat nu al de opheffingsbepaling bevat.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de remplacer le règlement relatif à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles des travailleurs salariés contenu dans l'arrêté royal du 16 avril 1965 [1] par un nouveau dispositif.

Comme l'explique le rapport au Roi, les grands principes à la base de l'arrêté royal précité sont maintenus car la « formule d'assainissement » qu'il règle est réputée avoir prouvé sa robustesse. Selon le rapport au Roi, le régime en projet contient néanmoins, par rapport à celui de l'arrêté royal du 16 avril 1965, une série de nouveaux « éléments de modernisation et d'actualisation nécessaires pour aboutir à un cadre fixe qui offre la stabilité et la transparence nécessaires ». Par ailleurs, le régime en projet vise à mieux faire correspondre à la réalité la part de l'ONVA-Caisse, définie à l'article 1er, 4° du projet, dans les frais de gestion globaux de l'Office national des vacances annuelles.

3. Le premier alinéa du préambule du projet vise, à titre de fondement juridique, les articles 35 et 45 des lois 'relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28 juin 1971'.

L'article 35 des lois coordonnées s'énonce comme suit :

> « L'Office national couvre ses frais d'administration par un prélèvement sur les revenus des capitaux dont il a la gestion. Ce prélèvement est égal au montant total du compte annuel approuvé par le Comité de gestion ».

L'article 45 des mêmes lois dispose :

> « Les frais d'administration des Caisses spéciales de vacances sont couverts selon les modalités et conditions déterminées par arrêté royal.
>
> Le montant des pécules de vacances impayés est transféré à l'Office national au plus tard le 31 mars de la troisième année qui suit l'expiration de l'exercice de vacances ».

Force est de constater que l'article 35 précité des lois coordonnées ne délègue pas de pouvoirs au Roi et ne peut donc pas procurer de fondement juridique au régime en projet. L'article 45 des lois précitées, par contre, octroie bien un pouvoir au Roi, mais celui-ci concerne spécifiquement la détermination des « modalités » et des « conditions » de couverture des frais d'administration des caisses spéciales de vacances. La finalité générale du régime en projet étant toutefois axée sur une réforme de l'équilibre financier global du régime des vacances annuelles,

[1] Arrêté royal du 16 avril 1965 'relatif à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles'.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

un fondement juridique plus adéquat peut être trouvé dans l'article 38, alinéa 1er, des lois coordonnées, qui dispose :

> « Le Roi peut après avis du Comité de gestion de l'Office national, prendre toutes les mesures afin d'assurer l'équilibre financier du régime des vacances annuelles. À cet effet, Il peut notamment modifier les dispositions des présentes lois qui concernent les frais d'administration de l'Office national et des Caisses spéciales de vacances ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique, on remplacera, à la fin du premier alinéa du préambule du projet, les mots « , les articles 35 et 45; » par les mots « , l'article 38, alinéa 1er; ».

Article 5

5. L'article 5, § 4, du projet, énumère trois types de pourcentage d'écart en regard de trois tirets figurant entre les alinéas 4 et 5. Il convient soit de reproduire cette énumération dans un alinéa distinct de l'article 5, § 4, soit de l'intégrer dans l'alinéa 4.

6. L'article 5, § 6, alinéa 1er, du projet prévoit que l'ONVA effectue le contrôle de qualité « en exécution de[s] mission[s] qui lui [sont] confiée[s] au chapitre VII de la loi sur les vacances annuelles ». On n'aperçoit pas ce que le segment de phrase précité ajoute à la disposition en projet. Le chapitre VII, « Surveillance et dispositions pénales », concerné ne confie en tout cas pas expressément à l'ONVA une mission relative au contrôle de qualité. Si la référence au chapitre VII de la loi sur les vacances annuelles a pour but d'indiquer que les agents visés dans ce chapitre surveilleront également l'exercice du contrôle de qualité, il y a lieu d'observer que tel est déjà le cas actuellement en application du chapitre concerné, dès lors que ce dernier vise le contrôle du respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution et que l'arrêté royal en projet constitue l'un de ces arrêtés d'exécution. La question se pose dès lors de savoir s'il ne vaudrait pas mieux omettre le segment de phrase précité. S'il est maintenu dans le projet, il devra exprimer plus clairement la portée exacte de la référence concernée au chapitre VII de la loi sur les vacances annuelles ou, à tout le moins, le rapport au Roi devra apporter des précisions supplémentaires sur ce point.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡

Article 6

7. À l'article 6, alinéa 1er, du projet, le début du délai d'un mois qui y est visé est décrit de manière différente dans les textes français (« dans le mois de la notification de cette approbation ») et néerlandais (« Binnen de maand na de kennisneming van de goedkeuring »). Les deux textes doivent être mieux harmonisés sur ce point.

Article 8

8. On rédigera l'article 8 du projet comme suit :

« L'arrêté royal du 16 avril 1965 relatif à l'équilibre financier du régime des vacances annuelles, modifié par l'arrêté royal du 20 juillet 2000, est abrogé ».

Disposition d'entrée en vigueur et formule exécutoire

9. La disposition d'entrée en vigueur constitue l'article 9 du projet[2]; l'article 10 est dès lors la formule exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[2] Et non, par conséquent, l'article 8, qui contient déjà la disposition abrogatoire.

‡LW-ADBRPAACA-GAEJIVT‡