



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.015/16
van 1 oktober 2025

avis 78.015/16
du 1^{er} octobre 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971, voor wat de harmonisatie en vereenvoudiging van het recht op jaarlijkse vakantie voor werknemers betreft' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-726/1)

une proposition de loi 'modifiant les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971, en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification du droit à des vacances annuelles pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-726/1)

Op 17 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971, voor wat de harmonisatie en vereenvoudiging van het recht op jaarlijkse vakantie voor werknemers betreft' (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-726/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 18 september 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2025.

*

Le 17 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2025^{**}, sur une proposition de loi 'modifiant les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971, en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification du droit à des vacances annuelles pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-726/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 18 septembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} octobre 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de regels qua opbouw van de jaarlijkse vakantie te harmoniseren voor alle vormen van tewerkstelling, waarbij het recht op jaarlijkse vakantie wordt gekoppeld aan de prestaties geleverd in het lopende jaar en het enkel en dubbel vakantiegeld door de werkgever rechtstreeks zal worden uitbetaald aan de werknemer. Ook voorziet het wetsvoorstel in de afschaffing van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie en de vakantiekassen. Daartoe worden diverse bepalingen van de wetten ‘betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers’, gecoördineerd op 28 juni 1971, gewijzigd of opgeheven.

2. De tekst van het voorstel is identiek aan het wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971, voor wat de harmonisatie en vereenvoudiging van het recht op jaarlijkse vakantie voor werknemers betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3191/1).¹

Dit wetsvoorstel werd op 31 maart 2023 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Op 21 juni 2023 bracht de Raad van State hierover advies 73.369/1 uit. Dit advies is openbaar gemaakt op de website van de Raad van State, en is opgenomen in de parlementaire stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers,² zodat iedereen die dat wil er kennis van kan nemen.

3. Om door de Raad van State, afdeling Wetgeving, te kunnen worden onderzocht moet uit een om advies voorgelegde wetgevende of reglementaire tekst voldoende blijken wat de stellers met hun voorstel of ontwerp beogen, en moet het voorstel of ontwerp daartoe met voldoende zorgvuldigheid zijn opgesteld. Dit betekent onder meer dat van de stellers verwacht kan worden dat ze kennis hebben genomen van adviezen die ten aanzien van de inhoud van het voorstel of ontwerp zijn uitgebracht, en die adviezen in hun overwegingen hebben betrokken.

Uit het voorgelegde wetsvoorstel noch uit de toelichting daarbij blijkt op enigerlei wijze dat kennis is genomen van het reeds uitgebrachte advies ten aanzien van een identiek wetsvoorstel, laat staan dat het advies betrokken is bij de overwegingen die leiden tot het voorliggende voorstel. Deze werkwijze beantwoordt niet aan de zorgvuldigheid die van een adviesaanvrager verwacht mag worden.

4. De Raad van State ziet niet in welke de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van een herhaalde raadpleging onder deze omstandigheden. De Raad van State heeft dit probleem overigens recent meermaals onder de aandacht gebracht van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers met betrekking tot voorstellen van wet die ter bespreking voorliggen in de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen.³

¹ De toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel vermeldt: “Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 55 3191/001.”

² *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3191/2.

³ Zie adv.RvS 77.509/16 van 17 maart 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan met het oog op de invoering van een recht op ouderschapsverlof voor de werknemers die langdurige pleegzorg verlenen’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-113/2); adv.RvS 77.510/16 van 26 maart 2025 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van artikel 32 van de wetten betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade

De Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers wijst er in de brief waarmee hij de Raad van State over het wetsvoorstel om advies vraagt weliswaar op “dat de Raad van State tijdens de vorige zittingsperiode een advies heeft uitgebracht over een gelijkaardig wetsvoorstel” en voegt er aan toe dat “[d]e commissie voor Sociale Zaken (...) vooral een advies [wenst] over de bepalingen in het wetsvoorstel DOC 56K0726/001 waarvoor de Raad zich nog niet heeft uitgesproken”.

Uit deze wens van de commissie Sociale Zaken blijkt dat de commissie de draagwijdte van een advies van de Raad van State niet goed begrijpt. Wanneer de Raad van State een advies uitbrengt over een wetsvoorstel, brengt hij immers, tenzij anders aangegeven, advies uit over de hele tekst ervan, ook indien er bij bepaalde artikelen of bepalingen geen opmerkingen worden uitgebracht. Weliswaar kan uit het feit dat over bepaalde artikelen geen opmerkingen worden gemaakt niet onomstotelijk worden afgeleid dat de voorgestelde regeling geen juridische problemen kan doen rijzen. Het betekent wel dat de Raad van State, binnen de hem toegemeten tijd en de hem toekomende mogelijkheden, zich in de regel toeleggend op de belangrijkste rechtsvragen, tot het besluit is gekomen dat er bij bepalingen van een voorstel geen opmerking hoeft te worden gemaakt.

Aangezien het om advies voorgelegde wetsvoorstel identiek is aan het wetsvoorstel van 2023, dat wil zeggen letterlijk en volledig onveranderd de tekst bevat van het eerdere wetsvoorstel alsook van de toelichting erbij, zijn er geen bepalingen die de Raad van State nog niet heeft onderzocht en waarover hij zich nog niet heeft uitgesproken.

5. In ieder geval heeft de gekozen werkwijze van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de stellers van het voorstel tot gevolg dat in voorliggend geval de om advies voorgelegde tekst moet worden beschouwd als een voorstel waarover de Raad van State reeds advies heeft uitgebracht. Volgens een vaste adviespraktijk verleent de Raad van State, afdeling Wetgeving, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel niet opnieuw advies over bepalingen die al eerder onderzocht zijn of die enkel zijn opgesteld of gewijzigd teneinde gevolg te geven aan een eerder door haar uitgebracht advies.

*

die uit die ziekten voortvloeit, gecoördineerd op 3 juni 1970, teneinde de erkenning van beroepsziekten te vergemakkelijken’ (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-240/2); adv.RvS 77.557/16 van 14 april 2025 over een wetsvoorstel ‘betreffende de invoering van een algemeen stelsel van gelegenheidswerk’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-731/2); adv.RvS 77.678/16 van 11 juni 2025 over een wetsvoorstel ‘tot verhoging en aanpassing van het maximumbedrag van de maaltijdcheque aan de stijging van de levensduurte’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-785/2), opmerking 2; adv.RvS 77.790/16 van 24 juni 2025 over een wetsvoorstel ‘houdende de terbeschikkingstelling van personeel omwille van motieven ‘passend werk’ en persoonlijke ontwikkeling’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-727/2).

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'harmoniser les règles en matière de constitution de droits aux vacances annuelles pour tous les types d'occupation, en liant le droit aux vacances annuelles aux prestations de l'année en cours et en prévoyant que le simple et le double pécules de vacances seront payés directement par l'employeur au travailleur. La proposition de loi prévoit également la suppression de l'Office national des vacances annuelles et des caisses de vacances. À cet effet, diverses dispositions des lois 'relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés', coordonnées le 28 juin 1971, sont modifiées ou abrogées.

2. Le texte de la proposition est identique à la proposition de loi 'modifiant les lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, coordonnées le 28 juin 1971, en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification du droit à des vacances annuelles pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3191/1) ¹.

Cette proposition de loi a été soumise pour avis au Conseil d'État le 31 mars 2023 par la Présidente de la Chambre des représentants. Le 21 juin 2023, le Conseil d'État a rendu l'avis 73.369/1 sur cette proposition. Cet avis a été publié sur le site Internet du Conseil d'État et a été intégré dans les documents parlementaires de la Chambre des représentants ², de sorte que toute personne qui le souhaite puisse en prendre connaissance.

3. Pour pouvoir être examiné par le Conseil d'État, section de législation, il doit ressortir suffisamment clairement d'un texte législatif ou réglementaire soumis pour avis quel objectif les auteurs poursuivent avec leur proposition ou projet, et la proposition ou le projet doit être rédigé(e) avec suffisamment de prudence à cet égard. Cela signifie notamment que l'on peut attendre des auteurs qu'ils aient pris connaissance des avis rendus sur le contenu de la proposition ou du projet et qu'ils les aient associés à leurs considérations.

Il ne ressort, de quelque manière que ce soit, ni de la proposition de loi soumise pour avis ni de ses développements qu'il a été pris connaissance de l'avis déjà rendu sur une proposition de loi identique, et encore moins que l'avis a été associé aux considérations qui donnent lieu à la proposition à l'examen. Cette façon de procéder ne répond pas à la prudence que l'on peut attendre de la part d'un demandeur d'avis.

4. Le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle pourrait être la valeur ajoutée d'une consultation répétée dans ces circonstances. D'ailleurs, le Conseil d'État a récemment attiré à plusieurs reprises l'attention du Président de la Chambre des représentants sur ce problème relatif aux propositions de loi à l'examen en Commission des affaires sociales, de l'emploi et des pensions ³.

¹ Les développements de la proposition de loi à l'examen mentionnent ce qui suit : « La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 55 3191/001 ».

² *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3191/2.

³ Voir l'avis C.E. 77.509/16 du 17 mars 2025 sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 29 octobre 1997 relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle en vue d'instaurer un droit au congé parental en faveur des travailleurs qui assument un placement familial de longue durée' (*Doc. parl.*, Chambre 2024, n° 56-113/2) ; l'avis C.E. 77.510/16 du 26 mars 2025 sur une proposition de loi 'modifiant l'article 32 des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages

Le Président de la Chambre des représentants rappelle certes dans la lettre par laquelle il sollicite l'avis du Conseil d'État sur la proposition de loi « que le Conseil d'État a donné un avis sur une proposition de loi similaire lors de la précédente législature » et il ajoute que « [l]a commission des affaires sociales souhaite avant tout un avis sur les dispositions de la proposition de loi DOC 56K0726/001 pour lesquelles le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé ».

Il se déduit de ce souhait de la Commission des affaires sociales qu'elle ne comprend pas bien la portée d'un avis du Conseil d'État. Lorsque le Conseil d'État donne un avis sur une proposition de loi, il donne, sauf indication contraire, un avis sur le texte intégral de celle-ci, même s'il ne formule aucune observation à l'égard de certains articles ou de certaines dispositions. Certes, il ne peut se déduire sans conteste du fait que certains articles ne font l'objet d'aucune observation que le dispositif proposé n'est pas susceptible de soulever des problèmes juridiques. Cela signifie cependant que le Conseil d'État, dans le délai qui lui est imparti et dans le cadre des possibilités dont il dispose, en se consacrant en principe aux questions juridiques essentielles, est arrivé à la conclusion que des dispositions d'une proposition ne doivent faire l'objet d'aucune observation.

Dès lors que la proposition de loi soumise pour avis est identique à la proposition de loi de 2023, à savoir qu'elle reproduit littéralement et intégralement le texte de la proposition de loi précédente ainsi que de ses développements, il n'y a pas de dispositions que le Conseil d'État n'ait déjà examinées et sur lesquelles il ne se soit pas encore prononcé.

5. En tout état de cause, la manière de procéder choisie par la Chambre des représentants et les auteurs de la proposition a pour conséquence qu'en l'occurrence, le texte soumis pour avis doit être considéré comme une proposition sur laquelle le Conseil d'État a déjà rendu un avis. Suivant une jurisprudence constante, le Conseil d'État, section de législation, sauf en cas de modification du contexte juridique, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui n'ont été élaborées ou modifiées que pour donner suite à un avis précédent de la section de législation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970, visant à faciliter la reconnaissance des maladies professionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-240/2) ; l'avis C.E. 77.557/16 du 14 avril 2025 sur une proposition de loi 'instaurant un régime général du travail occasionnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-731/2) ; l'avis C.E. 77.678/16 du 11 juin 2025 sur une proposition de loi 'visant à augmenter et à adapter le montant maximal du titre-repas à l'augmentation du coût de la vie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-785/2), observation 2 ; l'avis C.E. 77.790/16 du 24 juin 2025 sur une proposition de loi 'organisant la mise à disposition du personnel pour motif d'emploi convenable ou de développement personnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-727/2).