



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.974/2/V
du 20 aout 2025

advies 77.974/2/V
van 20 augustus 2025

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 16 novembre 2006 portant
réglementation des indemnités
de poste des agents du SPF
Justice adjoint à un poste
diplomatique ou exerçant une
mission de longue durée à
l'étranger'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
16 november 2006 houdende
regeling van de
postvergoedingen van de
ambtenaren van de FOD
Justitie die toegevoegd worden
aan een diplomatieke post of
die een missie van lange duur
in het buitenland vervullen'

Le 11 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice, chargée de la Mer du Nord à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 27 août 2025 sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 16 novembre 2006 portant réglementation des indemnités de poste des agents du SPF Justice adjoint à un poste diplomatique ou exerçant une mission de longue durée à l'étranger'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 20 août 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2025.

*

Op 11 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie, belast met Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 27 augustus 2025 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 november 2006 houdende regeling van de postvergoedingen van de ambtenaren van de FOD Justitie die toegevoegd worden aan een diplomatieke post of die een missie van lange duur in het buitenland vervullen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 augustus 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le Ministre du Budget a refusé de donner son accord sur le projet à l'examen, contrairement à ce qu'indique l'alinéa 6 du préambule. Toutefois, l'alinéa 9 fait mention de la délibération du Conseil des ministres sur le projet.

Il résulte de l'article 32, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' et de l'article 25, § 3, de l'arrêté royal du 20 mai 2022 'relatif au contrôle administratif, budgétaire et de gestion' que, dans le cas où le ministre du Budget refuse de donner son accord, cet accord peut être donné par le Conseil des ministres.

Il ne ressort pas explicitement de la notification du Conseil des ministres du 6 juin 2025 que celui-ci a donné son accord budgétaire sur le projet. En l'espèce, il peut toutefois être admis qu'en approuvant le projet, le Conseil des ministres a donné son accord budgétaire sur celui-ci, étant donné notamment que cet aspect a été abordé dans la note qui lui a été soumise.

En outre, la déléguée a fourni les informations suivantes :

« De Minister van Begroting heeft een niet-akkoord gegeven omwille van de retroactiviteit van de inwerkingtreding van het besluit. Gelet op deze opmerking werd de retroactiviteit geschrapt en zal het besluit pas in werking treden na publicatie. Gelet op deze aanpassing was het niet-akkoord van de minister van Begroting zonder voorwerp. Deze informatie werd expliciet vermeld in de nota aan de Ministerraad. Bovendien dient erop gewezen te worden dat de Ministerraad kan beslissen om het niet-akkoord van de minister van begroting niet te volgen ».

Il peut dès lors être admis que les obligations en matière de contrôle budgétaire ont été respectées, si ce n'est qu'il est recommandé à l'avenir d'inscrire une mention expresse en ce sens dans le procès-verbal du Conseil des ministres ¹.

¹ Voir dans le même sens l'avis 77.380/2 donné le 6 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 juin 2025 'fixant les conditions et les modalités selon lesquelles l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités accorde une intervention financière aux praticiens de l'art dentaire pour l'utilisation de la télématique et pour la gestion électronique des dossiers médicaux en 2024' ; l'avis 72.518/1 donné le 12 décembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 décembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 27 mars 2009 concernant l'allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre du Fonds Social Mazout'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Dans un nouvel alinéa premier, il convient de viser, au titre de fondement juridique de l'arrêté ministériel à l'examen, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.
 2. De même, dans un nouvel alinéa 2, il y a lieu de viser, au titre de fondement juridique du projet, l'article 108, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État', en précisant qu'il a été « remplacé par l'arrêté royal du 10 juin 2002 et modifié par les arrêtés royaux du 4 août 2004 et du 19 novembre 2008 ».
 3. À l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 3, seul l'article 100 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' sera visé.
 4. L'arrêté royal du 19 avril 2024 'portant le statut administratif et financier des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire' visé à l'alinéa 2 ne constitue pas un fondement juridique du projet. Il n'y a dès lors pas lieu de le mentionner au préambule dans un visa. Il peut toutefois en être fait mention dans un considérant.
 5. Dès lors qu'en l'espèce le Ministre du Budget a initialement refusé son accord, le préambule ne peut mentionner « l'accord du Ministre du Budget donné le 7 mai 2025 ».
- L'alinéa concerné sera remplacé par deux alinéas rédigés comme suit :
- « Vu le refus d'accord du Ministre du Budget du 7 mai 2025 ;
- Vu la délibération du Conseil des ministres du 6 juin 2025 permettant de passer outre au refus d'accord du Ministre du Budget ; »².

DISPOSITIF

Formule introductive

Dans la version française, il y a lieu d'écrire « Arrête ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 3-4-7.

Article 1^{er}

1. Bien que la phrase liminaire ne le précise pas et qu'elle doive être complétée en conséquence, il se déduit de l'article 11/1 en projet, qui mentionne « l'agent visé à l'article 1^{er}, § 1, premier alinéa » (lire : « l'agent visé à l'article 1^{er}, § 1^{er} ») que la disposition en projet est destinée à être insérée dans le chapitre I^{er} de l'arrêté ministériel du 16 novembre 2006 'portant réglementation des indemnités de poste des agents du SPF Justice adjoint à un poste diplomatique ou exerçant une mission de longue durée à l'étranger', soit celui concernant les agents du SPF Justice qui sont adjoints à un poste diplomatique. L'article 11/1 en projet ne sera dès lors pas applicable aux agents du SPF Justice qui exercent une mission de longue durée à l'étranger, visés au chapitre II du même arrêté. Invitée à confirmer que telle est bien l'intention et à justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la déléguée a indiqué ce qui suit :

« Hoewel er sprake is van een missie van lange duur, blijft de duur van dergelijke opdrachten beperkt tot enkele maanden (momenteel maximaal vier maanden). Personeelsleden die vertrekken op missie van lange duur maar niet worden toegevoegd aan een post ('op post verblijven'), verhuizen in essentie niet naar het buitenland. Zij verblijven er slechts tijdelijk, in een door de dienst ter beschikking gestelde accommodatie. De gezinsleden blijven in België en vergezellen het personeelslid niet ter plaatse.

Dit staat in contrast met personeelsleden die wel formeel aan een post worden toegevoegd. In dat geval verblijft het personeelslid doorgaans minstens twee jaar in het buitenland, en hebben de gezinsleden de mogelijkheid om mee te verhuizen.

Gelet op het feit dat bij missies van lange duur de gezinsleden niet mee verhuizen, werd er dan ook geen aanleiding gezien om voor hen in een tussenkomst in de schoolkosten in het buitenland te voorzien ».

Compte tenu de cette réponse, le champ d'application de la disposition en projet limité aux seuls agents du SPF Justice adjoints à un poste diplomatique apparaît admissible.

2. De l'accord de la déléguée, à l'article 11/1 en projet, il y a lieu d'écrire « prévue aux articles 240 à 252 de l'arrêté royal du 19 avril 2024 [...] ».

Article 2

Un arrêté ministériel ne comporte pas d'article exécutoire³. En conséquence, l'article 2 du projet sera omis et l'article 1^{er} deviendra l'article unique.

*

³ *Ibidem*, recommandation 164.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit de stukken die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, blijkt dat de minister van Begroting geweigerd heeft het voorliggende ontwerp akkoord te bevinden, in tegenstelling tot wat in het zesde lid van het aanhef wordt vermeld. Het negende lid vermeldt wel het overleg in de Ministerraad over het ontwerp.

Ingevolge artikel 32, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende de organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat’ en artikel 25, § 3, van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 ‘betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole’ kan, in het geval dat de minister van Begroting weigert in te stemmen met het ontwerp, de Ministerraad met het ontwerp instemmen.

Uit de notificatie van de Ministerraad van 6 juni 2025 blijkt niet uitdrukkelijk dat de Ministerraad het ontwerp in budgettair opzicht akkoord heeft bevonden. In dit geval mag echter worden aangenomen dat de goedkeuring van het ontwerp door de Ministerraad ook een goedkeuring in budgettair opzicht inhoudt, onder meer omdat dit aspect aan bod is gekomen in de nota die aan de Ministerraad is voorgelegd.

Bovendien heeft de gemachtigde de volgende informatie bezorgd:

“De Minister van Begroting heeft een niet-akkoord gegeven omwille van de retroactiviteit van de inwerkingtreding van het besluit. Gelet op deze opmerking werd de retroactiviteit geschrapt en zal het besluit pas in werking treden na publicatie. Gelet op deze aanpassing was het niet-akkoord van de minister van Begroting zonder voorwerp. Deze informatie werd expliciet vermeld in de nota aan de Ministerraad. Bovendien dient erop gewezen te worden dat de Ministerraad kan beslissen om het niet-akkoord van de minister van begroting niet te volgen.”

Er kan bijgevolg worden aangenomen dat aan de verplichtingen op het vlak van begrotingscontrole is voldaan, zij het dat het aanbeveling verdient dit in de toekomst uitdrukkelijk te vermelden in de notulen van de Ministerraad.¹

¹ Zie in dezelfde zin advies 77.380/2 van 6 februari 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 2 juni 2025 ‘tot bepaling van de voorwaarden en de modaliteiten overeenkomstig dewelke de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen een financiële tegemoetkoming verleent aan de tandheelkundigen voor gebruik van telematica en het elektronisch beheer van de medische dossiers in 2024’, en advies 72.518/1 van 12 december 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 21 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 maart 2009 betreffende de verwarmingsstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In een nieuw eerste lid dient artikel 107, tweede lid, van de Grondwet te worden vermeld als rechtsgrond van het voorliggende ministerieel besluit.
2. In een nieuw tweede lid dient ook artikel 108, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 november 1998 ‘betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen’ als rechtsgrond van het ontwerp te worden vermeld, met de verduidelijking dat het artikel werd “vervangen bij het koninklijk besluit van 10 juni 2022 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 augustus 2004 en 19 november 2008”.
3. In het eerste lid, dat het derde lid wordt, moet enkel artikel 100 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ worden vermeld.
4. Het koninklijk besluit van 19 april 2024 ‘houdende het administratief en financieel statuut van de ambtenaren van de buitenlandse carrière en de consulaire carrière’, waarnaar in het tweede lid wordt verwezen, vormt geen rechtsgrond van het ontwerp. Het hoort dan ook niet als een aanhefverwijzing te worden vermeld. Het kan echter wel als een overweging worden vermeld.
5. Aangezien in dit geval de minister van Begroting in eerste instantie geweigerd heeft het ontwerp akkoord te bevinden, mag “de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, d.d. 7 mei 2025” niet worden vermeld.

Het betrokken lid dient vervangen te worden door twee leden, luidend als volgt:

“Gelet op de weigering van akkoordbevinding van de Minister van Begroting, d.d. 7 mei 2025;

Gelet op het besluit van de Ministerraad van 6 juni 2025 om voorbij te gaan aan de weigering van akkoordbevinding van de Minister van Begroting;”²

² *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 3-4-7.

DISPOSITIEF

Inleiding

In de Franse tekst behoort “Arrête” te worden geschreven.

Artikel 1

1. Hoewel de inleidende zin het niet duidelijk bepaalt en bijgevolg moet worden aangevuld, kan uit het ontworpen artikel 11/1, waarin “de ambtenaar, bedoeld in artikel 1, § 1, eerste lid” (lees: “de ambtenaar bedoeld in artikel 1, § 1”) wordt vermeld, worden afgeleid dat de ontwerpbeplanning zal worden ingevoegd in hoofdstuk I van het ministerieel besluit van 16 november 2006 ‘houdende regeling van de postvergoedingen van de ambtenaren van de FOD Justitie die toegevoegd worden aan een diplomatieke post of die een missie van lange duur in het buitenland vervullen’, dat is dus het hoofdstuk betreffende de ambtenaren van de FOD Justitie die toegevoegd worden aan een diplomatieke post. Het ontworpen artikel 11/1 zal bijgevolg niet van toepassing zijn op de ambtenaren van de FOD Justitie, bedoeld in het tweede hoofdstuk van het hetzelfde besluit, die een missie van lange duur in het buitenland vervullen. Op het verzoek om te bevestigen dat dit inderdaad de bedoeling is en om dit verschil in behandeling te rechtvaardigen in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Hoewel er sprake is van een missie van lange duur, blijft de duur van dergelijke opdrachten beperkt tot enkele maanden (momenteel maximaal vier maanden). Personeelsleden die vertrekken op missie van lange duur maar niet worden toegevoegd aan een post (‘op post verblijven’), verhuizen in essentie niet naar het buitenland. Zij verblijven er slechts tijdelijk, in een door de dienst ter beschikking gestelde accommodatie. De gezinsleden blijven in België en vergezellen het personeelslid niet ter plaatse.

Dit staat in contrast met personeelsleden die wel formeel aan een post worden toegevoegd. In dat geval verblijft het personeelslid doorgaans minstens twee jaar in het buitenland, en hebben de gezinsleden de mogelijkheid om mee te verhuizen.

Gelet op het feit dat bij missies van lange duur de gezinsleden niet mee verhuizen, werd er dan ook geen aanleiding gezien om voor hen in een tussenkomst in de schoolkosten in het buitenland te voorzien.”

Rekening houdende met dat antwoord, lijkt het aanvaardbaar dat het toepassingsgebied van de ontworpen bepaling beperkt is tot enkel de ambtenaren van de FOD Justitie die toegevoegd zijn aan een diplomatieke post.

2. De gemachtigde is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 11/1 “zoals voorzien in de artikelen 240 tot 252 van het koninklijk besluit van 19 april 2024 (...)” moet worden geschreven.

Artikel 2

Een ministerieel besluit bevat geen uitvoeringsbepaling.³ Bijgevolg dient artikel 2 van het ontwerp te worden weggelaten en wordt artikel 1 het enige artikel.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

³ *Ibidem*, aanbeveling 164.