



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.286/2
du 28 octobre 2025

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, et l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des Services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.286/2
van 28 oktober 2025

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, en het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest'

Le 1^{er} octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, et l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des Services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 octobre 2025.

*

Op 1 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, en het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2025.

*

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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par l'acte modifié, abrogé ou retiré¹. Pour cette raison, il convient d'omettre, à l'alinéa 2, le membre de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 27 avril 2008 » et, à l'alinéa 3, le membre de phrase « , modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 30 août 2023 ».

DISPOSITIF

Article 6

L'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 'relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région', tel qu'il est modifié par les 1^o et 2^o de la disposition examinée, énonce, au sujet des membres visés à l'article 2, § 3, alinéa 2, 3^o, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 et des membres du personnel d'exécution de la cellule de coordination générale de la politique et des cellules de politique générale, qu'« il est mis fin à leur désignation respectivement par le Premier Ministre, le Vice-Premier Ministre ou le Ministre concerné ».

Le 3^o de la disposition examinée abroge par ailleurs au même alinéa 2 la règle selon laquelle la fin de la désignation doit avoir lieu « au plus tard sept jours après la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal portant démission du Gouvernement ». Toutefois, l'article 9 du projet insère une règle identique en ce qui concerne la fonction de directeur du secrétariat.

S'agissant de cette différence de traitement et de la cohérence entre les deux régimes, le rapport au Roi se contente d'indiquer ce qui suit :

« Dans la pratique, il paraît opportun que les secrétaires de cabinet des Membres du Gouvernement sortants puissent, en vue d'une transition efficace avec leurs successeurs, rester désignés encore quelques jours après la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal portant démission du Gouvernement ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 30.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé :

« Bij een regeringswissel vindt er in de praktijk een overdracht van hangende dossiers en praktische informatie over de werking van het secretariaat en de beleidsorganen plaats.

In dat kader is het aangewezen dat een medewerker van een regeringslid van de ontslagnemende regering nog een aantal dagen aangesteld kan blijven na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende ontslag van de Regering.

Omdat niet alle regeringsleden beschikken over een cel algemene beleidscoördinatie of een cel algemeen beleid en in de praktijk blijkt dat het de directeur van het secretariaat is die instaat voor de voormelde overdracht, wordt de opmerking van de Minister belast met Ambtenarenzaken niet gevolgd, en wordt voorzien in een aanpassing van de artikelen 6, tweede lid, en 9 van het KB van 19 juli 2001 ».

Article 11

L'article 10/1, § 2, en projet de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 prévoit :

« Les membres, experts, membres du personnel d'exécution et collaborateurs visés au paragraphe 1^{er}, qui n'ont pas pu prendre la totalité de leur congé annuel de vacances avant la fin de leur désignation, bénéficient d'une allocation compensatoire. Le montant de celle-ci est égal à la dernière rémunération d'activité qui correspond au nombre de jours de congé annuel de vacances non pris.

Le nombre de jours non pris ne peut dépasser le nombre de jours de congé annuel de vacances pour une année.

Les jours non pris s'expriment dans une fraction dont le numérateur est le nombre de jours non pris et le dénominateur, le nombre de jours ouvrés.

En cas de décès l'allocation compensatoire pour les jours de congé annuel de vacances non pris est payée aux héritiers, y compris les jours de congé annuel de vacances épargnés ».

Cette allocation compensatoire n'est donc octroyée qu'aux membres, experts, membres du personnel d'exécution et collaborateurs qui n'appartiennent pas à un service ou à une institution visés à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), du même arrêté royal.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« 4/ De compenserende toelage voorzien voor personen die hun jaarlijks vakantieverlof niet geheel hebben kunnen opnemen voor het einde van hun aanstelling, vermeld in artikel 11 van het ontwerp, kan inderdaad niet worden toegekend aan de gedetacheerde personeelsleden van de diensten of instellingen bedoeld in artikel 10, § 1, eerste lid, a).

Zij keren immers na het einde van hun aanstelling terug naar hun dienst of instelling van oorsprong en kunnen de niet-opgenomen verlofdagen nog opnemen na hun terugkeer bij hun administratie van oorsprong. Gezien de bezoldiging door de federale dienst van oorsprong blijft doorlopen, blijven de verloftellers inzake jaarlijks vakantieverlof van het gedetacheerd personeelslid van een federale dienst doorlopen. De tellers worden dan overgenomen bij aanvang en bij het einde van de detachering naar een secretariaat of beleidsorgaan.

Er dient bijgevolg voor deze gedetacheerde personeelsleden geen compenserende toelage te worden voorzien.

Aangezien deze gedetacheerde personeelsleden de voor het einde van hun aanstelling niet-opgenomen verlofdagen niet verliezen, lijkt er mij in dit opzicht geen sprake te zijn van discriminatie.

Daarnaast dient vermeld te worden dat in het Waals Gewest een gelijkaardige regeling geldt. Artikel 72 van het besluit van de Waalse Regering van 15 juli 2024 betreffende de bezoldiging en de vergoeding van de Ministers, leden van de Waalse Regering, de ministeriële kabinetten van de Waalse Regering, het Secretariaat van de Waalse Regering en de Vaste Dienst voor bijstand, beheer en interne controle van de ministeriële kabinetten, voorziet eveneens in een gelijkaardige compenserende toelage, die evenmin geldt voor de gedetacheerde personeelsleden ».

Article 16

L'article 18, § 2, en projet de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 dispose :

« L'allocation forfaitaire de départ s'élève au maximum à :

1° un mois de traitement pour une période d'activité ininterrompue de trois à six mois ;

2° deux mois de traitement pour une période d'activité ininterrompue de six à douze mois ;

3° trois mois de traitement pour une période d'activité ininterrompue de douze à dix-huit mois ;

4° quatre mois de traitement pour une période d'activité ininterrompue de dix-huit à vingt-quatre mois ;

5° cinq mois de traitement pour une période d'activité ininterrompue de plus de vingt-quatre mois ».

Interrogé sur le sens à donner aux termes « au maximum à », le délégué a expliqué :

« Het woord 'maximaal' slaat op het aantal maanden wedde en de duur, niet op het bedrag. Dit stemt overeen met de principes die reeds gehanteerd worden sinds 1999 (zie het opgeheven KB van 4 mei 1999).

Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat een regeringslid kan beslissen om een halve maand wedde toe te kennen als forfaitaire toelage wegens ontslag, of drie maanden wedde voor iemand die ononderbroken twintig maanden heeft gewerkt bij een secretariaat of beleidsorgaan ».

Compte tenu de ces explications, les mots « au maximum » seront omis afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'absence de marge d'appréciation en la matière.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger aangebracht zijn in de gewijzigde, opgeheven of ingetrokken regeling.¹ Om die reden dient in het tweede lid het zinsdeel “, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 april 2008” en in het derde lid het zinsdeel “, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 augustus 2023” weggelaten te worden.

DISPOSITIEF

Artikel 6

Artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ‘betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest’, zoals gewijzigd bij de punten 1° en 2° van de voorliggende bepaling, stelt, met betrekking tot de leden bedoeld in artikel 2, § 3, tweede lid, 3°, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 en met betrekking tot de uitvoerende personeelsleden van de cel algemene beleidscoördinatie en de cellen algemeen beleid dat “hun aanwijzing wordt beëindigd door respectievelijk de Eerste Minister, de betrokken Vice-Eerste Minister of de Minister”.

In punt 3° van de voorliggende bepaling wordt overigens in hetzelfde tweede lid de regel opgeheven volgens welke de aanwijzing moet beëindigd worden “ten laatste zeven dagen na de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende ontslag van de Regering”. Bij artikel 9 van het ontwerp wordt evenwel een identieke regel ingevoegd met betrekking tot de functie van directeur van het secretariaat.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 30.

Wat betreft dit verschil in behandeling en de samenhang tussen de twee regelingen beperkt het verslag aan de Koning zich ertoe, te stellen wat volgt:

“In de praktijk blijkt het aangewezen dat de kabinetssecretarissen van de uittredende Regeringsleden, met het oog op een efficiënte overdracht aan hun opvolgers, nog een aantal dagen aangesteld kunnen blijven na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende ontslag van de Regering.”

Hierover bevraagd, verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

“Bij een regeringswissel vindt er in de praktijk een overdracht van hangende dossiers en praktische informatie over de werking van het secretariaat en de beleidsorganen plaats.

In dat kader is het aangewezen dat een medewerker van een regeringslid van de ontslagnemende regering nog een aantal dagen aangesteld kan blijven na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit houdende ontslag van de Regering.

Omdat niet alle regeringsleden beschikken over een cel algemene beleidscoördinatie of een cel algemeen beleid en in de praktijk blijkt dat het de directeur van het secretariaat is die instaat voor de voormelde overdracht, wordt de opmerking van de Minister belast met Ambtenarenzaken niet gevolgd, en wordt voorzien in een aanpassing van de artikelen 6, tweede lid, en 9 van het KB van 19 juli 2001.”

Artikel 11

Het ontworpen artikel 10/1, § 2, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 bepaalt:

“De leden, experts, uitvoerende personeelsleden en medewerkers, bedoeld in paragraaf 1, die hun jaarlijks vakantieverlof niet geheel hebben kunnen opnemen voor het einde van hun aanstelling, krijgen een compenserende toelage waarvan het bedrag gelijk is aan de laatste activiteitsbezoldiging die overeenkomt met het aantal niet-opgenomen dagen jaarlijks vakantieverlof.

Het aantal niet-opgenomen dagen kan het aantal dagen jaarlijks vakantieverlof voor één jaar niet overschrijden.

De niet-opgenomen dagen worden uitgedrukt in een breuk waarvan de teller het aantal niet-opgenomen dagen is en de noemer het aantal werkdagen

In geval van overlijden wordt de compenserende toelage voor de niet-opgenomen dagen jaarlijks vakantieverlof aan de erfgenamen uitbetaald, met inbegrip van het opgespaard jaarlijks vakantieverlof.”

Die compenserende toelage wordt dus enkel toegekend aan de leden, experts, uitvoerende personeelsleden en medewerkers die niet behoren tot een dienst of instelling bedoeld in artikel 10, § 1, eerste lid, a), van hetzelfde koninklijk besluit.

Daarover bevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“4/ De compenserende toelage voorzien voor personen die hun jaarlijks vakantieverlof niet geheel hebben kunnen opnemen voor het einde van hun aanstelling, vermeld in artikel 11 van het ontwerp, kan inderdaad niet worden toegekend aan de gedetacheerde personeelsleden van de diensten of instellingen bedoeld in artikel 10, § 1, eerste lid, a).

Zij keren immers na het einde van hun aanstelling terug naar hun dienst of instelling van oorsprong en kunnen de niet-opgenomen verlofdagen nog opnemen na hun terugkeer bij hun administratie van oorsprong. Gezien de bezoldiging door de federale dienst van oorsprong blijft doorlopen, blijven de verloftellers inzake jaarlijks vakantieverlof van het gedetacheerd personeelslid van een federale dienst doorlopen. De tellers worden dan overgenomen bij aanvang en bij het einde van de detachering naar een secretariaat of beleidsorgaan.

Er dient bijgevolg voor deze gedetacheerde personeelsleden geen compenserende toelage te worden voorzien.

Aangezien deze gedetacheerde personeelsleden de voor het einde van hun aanstelling niet-opgenomen verlofdagen niet verliezen, lijkt er mij in dit opzicht geen sprake te zijn van discriminatie.

Daarnaast dient vermeld te worden dat in het Waals Gewest een gelijkaardige regeling geldt. Artikel 72 van het besluit van de Waalse Regering van 15 juli 2024 betreffende de bezoldiging en de vergoeding van de Ministers, leden van de Waalse Regering, de ministeriële kabinetten van de Waalse Regering, het Secretariaat van de Waalse Regering en de Vaste Dienst voor bijstand, beheer en interne controle van de ministeriële kabinetten, voorziet eveneens in een gelijkaardige compenserende toelage, die evenmin geldt voor de gedetacheerde personeelsleden.”

Artikel 16

Het ontworpen artikel 18, § 2, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 luidt als volgt:

“De forfaitaire toelage wegens ontslag bedraagt maximaal:

1° één maand wedde voor een ononderbroken activiteitsperiode van drie tot zes maanden;

2° twee maanden wedde voor een ononderbroken activiteitsperiode van meer dan zes maanden tot twaalf maanden;

3° drie maanden wedde voor een ononderbroken activiteitsperiode van meer dan twaalf maanden tot achttien maanden;

4° vier maanden wedde voor een ononderbroken activiteitsperiode van meer dan achttien maanden tot vierentwintig maanden;

5° vijf maanden wedde voor een ononderbroken activiteitsperiode van meer dan vierentwintig maanden.”

Op de vraag wat de betekenis van het woord “maximaal” is, verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

“Het woord ‘maximaal’ slaat op het aantal maanden wedde en de duur, niet op het bedrag. Dit stemt overeen met de principes die reeds gehanteerd worden sinds 1999 (zie het opgeheven KB van 4 mei 1999).

Het is dus bijvoorbeeld niet zo dat een regeringslid kan beslissen om een halve maand wedde toe te kennen als forfaitaire toelage wegens ontslag, of drie maanden wedde voor iemand die ononderbroken twintig maanden heeft gewerkt bij een secretariaat of beleidsorgaan.”

Gelet op die uitleg moet het woord “maximaal” weggelaten worden om alle dubbelzinnigheid te vermijden wat betreft het ontbreken van een beoordelingsmarge ter zake.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX