



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.373/16
van 1 december 2025

avis 78.373/16
du 1^{er} décembre 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van
diverse bepalingen voor wat betreft het
flexibiliseren van de
opnamemodaliteiten en het verhogen
van de uitkering van het palliatief
verlof' (*Parl.St.* Kamer 2025-26,
nr 56-1106/1)

une proposition de loi 'modifiant
diverses dispositions en ce qui concerne
la flexibilisation des modalités de prise
d'un congé pour soins palliatifs et
l'augmentation de l'allocation de congé
pour soins palliatifs' (*Doc. parl.*,
Chambre 2025-2026, n° 56-1106/1)

Op 24 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen voor wat betreft het flexibiliseren van de opnamemodaliteiten en het verhogen van de uitkering van het palliatief verlof’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1106/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 20 november 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, 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 december 2025.

*

Le 24 octobre 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, sur une proposition de loi ‘modifiant diverses dispositions en ce qui concerne la flexibilisation des modalités de prise d’un congé pour soins palliatifs et l’augmentation de l’allocation de congé pour soins palliatifs’ (*Doc. parl.*, Chambre 2025-2026, n° 56-1106/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 20 novembre 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 Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, 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} décembre 2025.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel wijzigt de herstelwet van 22 januari 1985 'houdende sociale bepalingen' (hierna: de herstelwet). Het voorstel beoogt de voorwaarden voor de opname van palliatief verlof te flexibiliseren en de onderbrekingsuitkeringen te verhogen. Voorts worden verschillende koninklijke besluiten die betrekking hebben op de toekenning van het palliatief verlof¹ gewijzigd. De Koning wordt gemachtigd om de bij de aan te nemen wet gewijzigde bepalingen van die besluiten op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

2. Het recht op palliatief verlof is geregeld in de herstelwet en in diverse koninklijke besluiten die hieraan uitvoering geven, met elk een verschillend toepassingsgebied. Het om advies voorgelegde voorstel brengt wijzigingen aan in vrijwel al die koninklijke besluiten. Het voorstel lijkt dan ook tot doel te hebben om alle koninklijke besluiten waarin het palliatief verlof wordt geregeld zonder onderscheid aan te passen. De indieners van het voorstel dienen evenwel nog na te gaan of de bedragen van de uitkeringen in het koninklijk besluit van 10 juni 2002 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van de overheidsbedrijven die in toepassing van de wet van 21 maart 1991 houdende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bestuursautonomie verkregen hebben' ook moeten worden aangepast, want dit is niet opgenomen in het voorstel.

3. De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen. Een bepaling die een uitdrukkelijke machtiging geeft aan de Koning om de gewijzigde bepalingen te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen, zoals opgenomen in artikel 18 van het wetsvoorstel, komt hier echter aan tegemoet. Wel moet eraan herinnerd worden dat de Koning hiermee enkel de formele toelating krijgt om de desbetreffende onderdelen aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van

¹ Het gaat meer bepaald om de volgende koninklijke besluiten: koninklijk besluit van 2 januari 1991 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen'; koninklijk besluit van 12 augustus 1991 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van het onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra'; koninklijk besluit van 7 mei 1999 'betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen'; koninklijk besluit van 12 december 2001 'tot uitvoering van Hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking'; koninklijk besluit van 10 juni 2002 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van de overheidsbedrijven die in toepassing van de wet van 21 maart 1991 houdende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bestuursautonomie verkregen hebben'.

het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.²

Artikel 3

4. In artikel 3 van het voorstel moet de aanduiding “artikel 105, §1, 2°, van dezelfde wet” worden gecorrigeerd: men schrijve “artikel 105, §1, vierde lid, 2°, van dezelfde wet”.

*

² Zie ook advies 71.780/1 van 20 januari 2023 over een wetsvoorstel ‘betreffende de aanpassing van het statuut van mantelzorger en de flexibele opname van het mantelzorgverlof’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2729/2, opmerking 6.

PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis modifie la loi de redressement du 22 janvier 1985 ‘contenant des dispositions sociales’ (ci-après : la loi de redressement). La proposition vise à rendre plus flexibles les conditions de prise d’un congé pour soins palliatifs et à augmenter les allocations d’interruption. Par ailleurs, divers arrêtés royaux relatifs à l’octroi du congé pour soins palliatifs¹ sont modifiés. Le Roi est habilité à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions de ces arrêtés modifiées par la loi à adopter.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

2. Le droit au congé pour soins palliatifs est réglé dans la loi de redressement et dans divers arrêtés royaux qui pourvoient à son exécution, chacun ayant un champ d’application différent. La proposition soumise pour avis apporte des modifications à pratiquement tous ces arrêtés royaux. La proposition semble dès lors avoir pour but d’adapter sans distinction tous les arrêtés royaux réglant le congé pour soins palliatifs. Toutefois, les auteurs de la proposition vérifieront encore si les montants des allocations prévus dans l’arrêté royal du 10 juin 2002 ‘relatif à l’octroi d’allocations d’interruption aux membres du personnel des entreprises publiques qui ont obtenu une autonomie de gestion en application de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques’ doivent aussi être adaptés, cette modification n’étant pas prévue dans la proposition.

3. Pour autant qu’il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s’approprie pas ainsi un pouvoir d’exécution, la méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Ce procédé est toutefois déconseillé. Il conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur. Une disposition habilitant expressément le Roi à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées, telle que l’article 18 de la proposition de loi, répond cependant à ces critères. Il convient toutefois de rappeler que, ce faisant, seule une autorisation formelle est conférée au Roi en vue d’adapter les dispositions concernées, sans qu’il

¹ Il s’agit plus précisément des arrêtés royaux suivants : l’arrêté royal du 2 janvier 1991 ‘relatif à l’octroi d’allocations d’interruption’ ; l’arrêté royal du 12 août 1991 ‘relatif à l’octroi d’allocations d’interruption aux membres du personnel de l’enseignement et des centres psycho-médico-sociaux’ ; l’arrêté royal du 7 mai 1999 ‘relatif à l’interruption de la carrière professionnelle du personnel des administrations’ ; l’arrêté royal du 12 décembre 2001 ‘pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l’emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps’ ; l’arrêté royal du 10 juin 2002 ‘relatif à l’octroi d’allocations d’interruption aux membres du personnel des entreprises publiques qui ont obtenu une autonomie de gestion en application de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques’.

soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné ².

Article 3

4. À l'article 3 de la proposition, il convient de corriger l'indication « l'article 105, § 1^{er}, 2^o, de la même loi » : on écrira « l'article 105, § 1^{er}, alinéa 4, 2^o, de la même loi ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

² Voir aussi l'avis 71.780/1 du 20 janvier 2023 sur une proposition de loi 'modifiant le statut de l'aidant proche et concernant l'allongement et la flexibilisation du congé pour aidants proches', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2729/2, observation 6.