# CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.426/4
du 19 février 2025

sur

un projet d'arrêté ministériel 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'

# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.426/4
van 19 februari 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing'

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

Le 24 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, 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 19 février 2025.

*

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, 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 19 februari 2025.

*

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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

En vertu de l'article 21, § 3, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' un projet de statut des membres du personnel occupés par les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que toute modification à celui-ci doivent être soumis par le ministre de tutelle à l'avis préalable du Collège des institutions publiques de sécurité sociale.

Étant donné que l'arrêté en projet s'applique également aux institutions publiques de sécurité sociale, il y a lieu d'accomplir cette formalité et de viser son accomplissement au préambule [1].

La circonstance que ce Collège a été consulté lors de l'élaboration de la disposition de l'arrêté royal qui constitue le fondement juridique du projet n'énerve pas cette conclusion.

## EXAMEN DU PROJET

### OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet vise à exécuter l'article 100/1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' qui énonce :

> « Le ministre de la fonction publique fixe le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo qui est d'application pour les membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative telle que définie par l'article 1er de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique ».

[1] Voir en ce sens l'avis 77.377/4 donné le 3 février 2025 sur un projet d'arrêté ministériel « modifiant l'arrêté ministériel du 11 septembre 2012 portant exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État ».

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

L'article 3, alinéa 1er, du projet énonce :

« Un contrat de leasing vélo est conclu au bénéfice du membre du personnel qui répond aux conditions cumulatives suivantes :

[…]

b) avoir confirmé la prise de connaissance de la politique de leasing vélo et en avoir approuvé le contenu ; ».

La « politique de leasing vélo » est définie par l'article 1er, 2°, du projet comme étant « le document fixant les conditions et modalités auxquelles un membre du personnel peut prendre un vélo en leasing ».

L'article 2 du projet prévoit que la « politique de leasing vélo », que le projet ne fixe pas lui-même, devra régler « au moins » les aspects suivants du leasing vélo :

« a) les conditions d'accès ;

b) les droits et obligations concernant le leasing vélo, y compris la protection contre le vol ;

c) les conditions et avantages liés à l'utilisation du vélo en leasing ;

d) le recouvrement dans le cas où le montant de l'allocation de fin d'année qui est effectivement converti pendant la période de leasing est inférieur au budget pour financer les avantages dans le cadre du leasing vélo ;

e) les cas pour lesquels une indemnité de rupture du contrat de leasing vélo est due, la méthode de calcul de cette indemnité, et l'identification de celui qui en supporte la charge ».

La « politique de leasing vélo » ainsi précisée peut être comprise comme fixant en partie le « cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo » au sens de l'article 100/1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 13 juillet 2017.

L'autorité habilitée à déterminer cette « politique de leasing vélo » n'est pas identifiée par le dispositif. Il ressort néanmoins du dossier soumis à la section de législation que c'est par circulaire ministérielle que seront adoptés la « politique de leasing vélo » et ses différents éléments constitutifs.

Il convient de rappeler que les circulaires ne peuvent avoir pour objet d'énoncer des règles de droit [2].

Il en résulte que, sauf s'ils découlent de la réglementation existante ou s'ils constituent de simples arrangements pratiques concrétisant des principes énoncés dans le projet et qu'il n'est pas possible d'anticiper avant la conclusion du « contrat de leasing vélo », les éléments constitutifs de la « politique de leasing vélo » ne peuvent faire l'objet d'une circulaire mais doivent être fixés dans l'arrêté en projet.

[2] Voir en ce sens l'avis 70.425/2-4 donné le 9 novembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 15 décembre 2021 'portant diverses dispositions accompagnant le budget 2022', *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., n° 317/1, pp. 97-130.

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

Le projet sera revu à la lumière de cette observation.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. Dans le cas d'un arrêté ministériel qui se fonde directement sur les articles d'un arrêté royal qui trouve lui-même son fondement juridique dans des articles d'un acte législatif, il y a lieu de citer ces articles au préambule de l'arrêté ministériel [3].

Eu égard au champ d'application *ratione personae* du projet, il y a lieu d'ajouter, après l'actuel alinéa 1er, trois alinéas visant les dispositions suivantes :

– l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', remplacé par la loi du 24 décembre 2002 ;

– l'article 4, § 2, 1°, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique', modifié par la loi du 20 mai 1997 ;

– l'article 21, § 1er, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

2. À l'alinéa 2, il y a lieu d'omettre la mention de l'article 17*bis* de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' puisqu'il ne contient aucune habilitation expresse au profit du ministre et, partant, ne constitue pas le fondement juridique du projet.

Il sera par ailleurs précisé que l'article 100/1 a été inséré par l'arrêté royal du 13 mars 2024 [4].

3. Une analyse d'impact doit être réalisée pour les projets pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire, sauf si ces projets en sont dispensés ou exceptés. En l'espèce, dès lors que le projet ne requiert pas l'intervention du Conseil des ministres, il ne peut être question d'une obligation d'effectuer une analyse d'impact ni, par corollaire, d'une dispense d'analyse d'impact.

L'alinéa 5 sera donc omis.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.2.

[4] Arrêté royal du 13 mars 2024 'modifiant l'arrêté royal du 13 juillet 2017 fixant les allocations et les indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale'.

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

4. À l'alinéa 6, la date et le numéro du protocole du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux seront mentionnés.

## DISPOSITIF

### Article 1er

Au 1°, il sera précisé, par cohérence avec l'article 1er, 2°, de la loi du 22 juillet 1993, que seul le « personnel civil » du Ministère de la Défense est concerné par le projet.

*

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

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

Krachtens artikel 21, § 3, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 'houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels', dient de voogdijminister een ontwerp van statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, alsook elke wijziging ervan, vooraf om advies voor te leggen aan het College van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

Aangezien het ontwerpbesluit ook van toepassing is op de openbare instellingen van sociale zekerheid, moet dat vormvereiste worden vervuld en moet die vervulling in de aanhef worden vermeld.[1]

De omstandigheid dat dat College geraadpleegd is tijdens het uitwerken van de bepaling van het koninklijk besluit die de rechtsgrond van het ontwerp vormt, doet niets af aan die conclusie.

## ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

### ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit strekt tot tenuitvoerlegging van artikel 100/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 'tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt', dat luidt:

> "De Minister van Ambtenarenzaken stelt het algemene kader vast voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing dat op de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt zoals vastgelegd bij artikel 1 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken van toepassing is."

[1] Zie in die zin advies 77.377/4 van 3 februari 2025 over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 11 september 2012 tot uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit van 12 mei 1927 betreffende de ouderdom van de oppensioenstelling van de ambtenaren, de beambten en het dienstpersoneel van de Staat".

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt:

"Een fietsleaseovereenkomst wordt afgesloten ten voordele van een personeelslid dat aan onderstaande cumulatieve voorwaarden voldoet:

(…)

b) bevestigd hebben kennis genomen te hebben van het fietsleasebeleid en de inhoud ervan goedgekeurd te hebben;".

Het "fietsleasebeleid" wordt in artikel 1, 2°, van het ontwerp gedefinieerd als "het document dat de voorwaarden en modaliteiten vastlegt waartegen een personeelslid een fiets kan leasen".

Luidens artikel 2 van het ontwerp moet het "fietsleasebeleid", dat niet in het ontwerp zelf wordt vastgesteld, "ten minste" de volgende aspecten van de fietslease regelen:

"a) de toegangsvoorwaarden;

b) de rechten en plichten inzake fietsleasing, waaronder ook de diefstalbescherming;

c) de voorwaarden en voordelen met betrekking tot het gebruik van de leasefiets;

d) de terugvordering ingeval het bedrag van de eindejaarstoelage die in de loop van de leaseperiode effectief omgezet wordt, lager is dan het budget ter financiering van de voordelen in het kader van de fietsleasing;

e) de gevallen waarin een vergoeding voor de verbreking van de fietsleaseovereenkomst verschuldigd is, de berekeningswijze van deze vergoeding, en de aanduiding wie ervan de kost dient te dragen."

Het aldus gepreciseerde "fietsleasebeleid" kan zo worden opgevat dat dit het "algemene kader (…) voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing" in de zin van artikel 100/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 13 juli 2017, gedeeltelijk vaststelt.

In het dispositief wordt niet bepaald welke overheid bevoegd is om dat "fietsleasebeleid" vast te stellen. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt evenwel dat het "fietsleasebeleid" en de verschillende bestanddelen ervan zullen worden geregeld bij een ministeriële omzendbrief.

Er wordt aan herinnerd dat in omzendbrieven geen rechtsregels mogen worden uitgevaardigd.[2]

Bijgevolg horen de bestanddelen van het "fietsleasebeleid" te worden vastgelegd in het ontwerpbesluit en kunnen ze niet in een omzendbrief vastgesteld worden, tenzij ze voortvloeien uit de bestaande regelgeving, of tenzij ze eenvoudige praktische regelingen vormen die de in het ontwerp geformuleerde principes concreet uitwerken en niet kunnen worden voorzien zolang de "fietsleaseovereenkomst" niet is gesloten.

[2] Zie in die zin advies 70.425/2-4 van 9 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het programmadecreet van 15 december 2021 'houdende diverse bepalingen bij de begroting 2022', *Parl.St.* Fr.Parl., nr. 317/1, 97-130.

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

Het ontwerp moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### AANHEF

1. Wanneer een ministerieel besluit rechtstreeks steunt op de artikelen van een koninklijk besluit dat zelf zijn rechtsgrond aan artikelen van een wetgevende tekst ontleent, moet het die artikelen in zijn aanhef vermelden.[3]

Gelet op het toepassingsgebied *ratione personae* van het ontwerp, dienen na het huidige eerste lid drie leden te worden toegevoegd waarin de volgende bepalingen worden vermeld:

– artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut', vervangen bij de wet van 24 december 2002;

– artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 'houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken', gewijzigd bij de wet van 20 mei 1997;

– artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 'houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels', bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997.

2. In het tweede lid hoort artikel 17*bis* van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 'tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt' niet te worden vermeld, aangezien het de minister geen enkele uitdrukkelijke machtiging verleent en bijgevolg geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

Voorts moet nader worden bepaald dat artikel 100/1 ingevoegd is bij het koninklijk besluit van 13 maart 2024 [4].

3. Betreffende ontwerpen waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad wordt vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling, moet een impactanalyse worden uitgevoerd, behalve als die ontwerpen daarvan vrijgesteld of uitgezonderd zijn. Aangezien voor dit ontwerp de tussenkomst van de Ministerraad *in casu* niet vereist is, kan er geen sprake zijn van een verplichting tot het uitvoeren van een impactanalyse, noch, logischerwijze, van een vrijstelling daarvan.

Het vijfde lid moet dus weggelaten worden.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 23.2.

[4] Koninklijk besluit van 13 maart 2024 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt'.

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡

4. In het zesde lid moeten de datum en het nummer van het protocol van het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten worden vermeld.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Omwille van de samenhang met artikel 1, 2°, van de wet van 22 juli 1993 moet in punt 1° nader worden gesteld dat, wat het ministerie van Defensie betreft, het ontwerp alleen betrekking heeft op het "burgerpersoneel".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

‡LW-CECZJDBEB-HHECGVT‡