



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.862/4
du 3 mars 2026

advies 78.862/4
van 3 maart 2026

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 3 avril 2025 fixant le cadre
général relatif à l'accès et aux
modalités de fonctionnement
du leasing vélo'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
3 april 2025 tot vaststelling
van het algemene kader voor
de toegang tot en de
werkingsmodaliteiten van
de fietsleasing'

Le 2 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 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 3 mars 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, 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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2026.

*

Op 2 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 april 2025 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 3 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 maart 2026.

*

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

L'alinéa 11 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 78.862/4 du Conseil d'État donné le 3 mars 2026, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

Comme l'a expliqué le délégué, le retrait – avec effet rétroactif – du *littera e*) de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo' se justifie par le fait que la détermination de la partie à qui incombe le paiement de l'indemnité de résiliation est de nature réglementaire et ne pouvait dès lors être fixée par la politique de leasing vélo elle-même. Le délégué a également indiqué que, les contrats de leasing n'ayant pas encore débuté, aucune résiliation n'est actuellement possible, ce qui exclut tout risque d'atteinte à une situation juridique constituée.

S'agissant de l'article 2, auquel aucun effet rétroactif n'est attaché, le délégué a précisé qu'aucune résiliation ne peut intervenir à ce stade, dès lors que les contrats ne sont pas encore en cours. Il en résulte qu'il n'existerait pas de risque de vide juridique entre l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 et celle du projet examiné, en ce qui concerne la détermination de la partie à qui incombe le paiement de l'indemnité de rupture lorsqu'elle serait contractuellement due.

Compte tenu de ces éléments, les articles 1^{er} et 2 sont admissibles.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 2

1. L'annexe en projet n'a pas pour objet de déterminer dans quelles hypothèses une indemnité de rupture est due mais vise à identifier, dans le cas où cette indemnité est contractuellement due en cas de résiliation anticipée dans les hypothèses envisagées, à qui en incombe la charge.

La formulation de l'article 4 en projet sera revue en conséquence.

2. L'annexe en projet constituera l'annexe unique de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025. Par conséquent, il sera fait mention de « L'annexe » et non de « L'annexe 1 du présent arrêté ».

3. L'habilitation figurant à l'article 100/1 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' ne permet pas à l'auteur du projet de déterminer les conséquences qu'entraînerait une éventuelle décision juridictionnelle invalidant le motif ayant fondé la résiliation anticipée du contrat de leasing vélo. Une telle détermination empiète sur les compétences des juridictions concernées, telles qu'elles sont définies par les lois qui les organisent.

Le paragraphe 2 sera omis.

Article 3

L'article 3 sera rédigé comme suit :

« Dans le même arrêté, il est inséré une annexe qui est jointe en annexe au présent arrêté ».

Annexe

1. L'intitulé de l'annexe, qui constituera l'annexe unique de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025, sera précédé de la mention « Annexe à l'arrêté ministériel du ... modifiant l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo ».

Elle portera *in fine* la seule mention « Vu pour être annexé à l'arrêté ministériel du [...] modifiant l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo »².

2. Certaines lignes du tableau renvoient à des dispositions de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale' ainsi qu'à leurs

² *Ibidem*, recommandations 172 et 174 et formule F 4-8-1.

« modifications ultérieures », tandis que d'autres renvoient à des dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' sans reprendre cette précision.

Il y a lieu de rappeler qu'une référence à un texte est, en principe, dynamique et couvre d'elle-même ses modifications ultérieures ³, de sorte que cette précision est superflue et doit être omise.

La cohérence rédactionnelle des renvois opérés sera revue en conséquence.

3. À la ligne 13 du tableau, dans la seconde colonne, il sera précisé que l'exception vaut « en cas de fraude ou de dol du membre du personnel ».

4.1. L'auteur du projet doit être en mesure d'établir que les différentes catégories qu'il crée aux fins de déterminer si l'indemnité de rupture incombe en tout ou en partie au membre du personnel ou au service fédéral reposent sur une justification objective et raisonnable rendant les différences de traitement instituées conformes au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

4.2. À cet égard, les lignes 19 et 20 opèrent une distinction selon que la cause de force majeure définitive est imputable au membre du personnel ou au service fédéral. Afin d'établir la conformité du régime envisagé au principe d'égalité et de non-discrimination, il y a lieu pour l'auteur du projet de s'assurer de l'existence de critères objectifs permettant de considérer qu'une « cause de force majeure définitive dans le chef du membre du personnel » implique toujours et nécessairement que l'indemnité de rupture soit mise à sa charge.

4.3. Par ailleurs, la règle consacrée par la dernière ligne de l'annexe ne soulève pas de difficulté au regard du principe d'égalité et de non-discrimination s'il peut être établi qu'aucune des situations ainsi visées par défaut n'est assimilable à des situations pour lesquelles, en vertu des lignes qui précèdent, l'indemnité de rupture est mise à charge du service fédéral.

4.4. L'annexe sera réexaminée et, le cas échéant, revue à la lumière des observations qui précèdent.

*

³ *Ibidem*, recommandations 74, 74.1 et 74.2.

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 elfde lid betreffende het advies van de Raad van State moet gesteld worden als volgt:

“Gelet op advies 78.862/4 van de Raad van State, gegeven op 3 maart 2026, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.¹

DISPOSITIEF

Artikelen 1 en 2

Zoals de gemachtigde uitgelegd heeft, is het feit dat *littera e)* van artikel 2 van het ministerieel besluit van 3 april 2025 ‘tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing’ – met terugwerkende kracht – ingetrokken wordt, verantwoord omdat het bepalen van de partij die moet instaan voor de betaling van de verbrekingsvergoeding een verordenende handeling is en het beleid inzake fietsleasing daar bijgevolg niet zelf in kon voorzien. De gemachtigde heeft eveneens aangegeven dat, aangezien de leasingovereenkomsten nog geen aanvang genomen hebben, momenteel geen enkele overeenkomst beëindigd kan worden, wat elk risico uitsluit dat geraakt wordt aan een bestaande juridische situatie.

Wat betreft artikel 2, waaraan geen terugwerkende kracht verleend wordt, heeft de gemachtigde tevens gesteld dat er in dit stadium geen sprake kan zijn van beëindiging, aangezien de overeenkomsten nog geen aanvang hebben genomen. Daaruit volgt dat er geen risico op een juridisch vacuüm zou bestaan tussen de inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 3 april 2025 en die van het voorliggende ontwerp, voor wat betreft het bepalen van de partij die moet instaan voor de betaling van de verbrekingsvergoeding wanneer die contractueel verschuldigd zou zijn.

Rekening houdend met die elementen, zijn de artikelen 1 en 2 aanvaardbaar.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

Artikel 2

1. De ontworpen bijlage strekt er niet toe te bepalen in welke gevallen een verbrekingsvergoeding verschuldigd is, maar beoogt wel aan te duiden wie moet instaan voor de betaling van die vergoeding ingeval deze in de in het ontwerp genoemde gevallen contractueel verschuldigd is omdat de overeenkomst vroegtijdig beëindigd wordt.

De formulering van het ontworpen artikel 4 moet dienovereenkomstig herzien worden.

2. De ontworpen bijlage zal de enige bijlage zijn van het ministerieel besluit van 3 april 2025. Bijgevolg moet gewag gemaakt worden van “De bijlage” en niet van “Bijlage 1 van dit besluit”.

3. De machtiging vervat in artikel 100/1 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ maakt het voor de steller van het ontwerp niet mogelijk te bepalen wat de gevolgen zouden zijn van een eventuele rechterlijke beslissing die de reden voor de vroegtijdige beëindiging van de fietsleasingovereenkomst ongeldig verklaart. Het bepalen van die gevolgen maakt inbreuk op de bevoegdheden van de betrokken rechtscolleges, zoals die bevoegdheden omschreven worden in de wetten die de organisatie van die rechtscolleges regelen.

Paragraaf 2 moet weggelaten worden.

Artikel 3

Artikel 3 moet gesteld worden als volgt:

“In hetzelfde besluit wordt een bijlage ingevoegd die als bijlage bij dit besluit wordt gevoegd.”

BIJLAGE

1. Het opschrift van de bijlage, die de enige bijlage van het ministerieel besluit van 3 april 2025 zal zijn, moet voorafgegaan worden door de vermelding “Bijlage bij het ministerieel besluit van ... tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 april 2025 tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing”.

Op het einde van de bijlage moet enkel vermeld worden: “Gezien om te worden gevoegd bij het ministerieel besluit van (...) tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 april 2025 tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing”.²

2. In sommige rijen van de tabel wordt verwezen naar bepalingen van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 ‘betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt’ alsook naar de “toekomstige wijzigingen” ervan, terwijl in andere rijen verwezen wordt naar bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’, maar zonder verwijzing naar toekomstige wijzigingen.

Er dient aan herinnerd te worden dat een verwijzing naar een tekst in de regel een dynamische verwijzing is en vanzelf de latere wijzigingen ervan behelst,³ zodat die precisering overbodig is en weggelaten moet worden.

De redactionele samenhang van de verwijzingen in het ontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

3. In rij 13 van de tabel moet in de tweede kolom vermeld worden dat de uitzondering geldt “in geval van fraude of bedrog door het personeelslid”.

4.1. De steller van het ontwerp moet kunnen aantonen dat de verschillende categorieën die hij in het leven roept om te bepalen of het personeelslid dan wel de federale dienst de verbrekingsvergoeding volledig of gedeeltelijk moet betalen, op een objectieve en redelijke verantwoording steunen die de tot stand gebrachte verschillen in behandeling in overeenstemming brengt met het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verankerde beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

4.2. In dat verband wordt in de rijen 19 en 20 een onderscheid gemaakt naargelang de definitieve overmacht aan het personeelslid dan wel aan de federale dienst toe te schrijven is. Om te kunnen aantonen dat de ontworpen regeling in overeenstemming is met het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie dient de steller van het ontwerp zich ervan te vergewissen of men op basis van objectieve criteria kan aannemen dat een “definitieve overmacht in hoofde van het personeelslid” altijd en noodzakelijkerwijs impliceert dat hij moet instaan voor de betaling van de verbrekingsvergoeding.

4.3. Daarnaast doet de regel waarin de laatste rij van de bijlage voorziet, geen moeilijkheden rijzen ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie als aangetoond kan worden dat geen van de situaties waarop die regel standaard van toepassing is, gelijkgesteld kan worden met situaties waarin de federale dienst, blijkens de voorafgaande rijen, moet instaan voor de betaling van de verbrekingsvergoeding.

² *Ibidem*, aanbevelingen 172 en 174 en formule F 4-8-1.

³ *Ibidem*, aanbevelingen 74, 74.1 en 74.2.

4.4. De bijlage moet opnieuw onderzocht en in voorkomend geval herzien worden in het licht van de voorgaande opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO