



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.529/2
du 6 juillet 2026

advies 79.529/2
van 6 juli 2026

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal
du 30 mars 2001 portant la
position juridique du personnel
des services de police
concernant le leasing vélo'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
het koninklijk besluit van
30 maart 2001 tot regeling
van de rechtspositie van
het personeel van de
politiediensten betreffende
de fietsleasing'

Le 5 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police concernant le leasing vélo'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, 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 Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juillet 2026.

*

Op 5 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Beliris verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten betreffende de fietsleasing'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juli 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, 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 Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 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

1. Il y a lieu de viser l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' dans un nouvel alinéa 1^{er}.
2. À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 3, la date du 19 novembre 2025 sera remplacée par celle du 25 juin 2025.
3. Les formalités seront classées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement.

DISPOSITIF

Article 3

XI.V.11 en projet

1. L'article XI.V.11, § 1^{er}, alinéa 2, en projet énonce :

« Sont exclus de cet avantage, les membres du personnel non-soumis au régime de la sécurité sociale belge, les aspirants non-issus de la promotion sociale, les membres du personnel du cadre administratif et logistique pendant leur période de stage et les membres contractuels du personnel sans contrat de travail à durée indéterminée ».

Interrogée sur ce qui justifie ces exclusions au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la déléguée a expliqué :

« Les exclusions prévues reposent sur des critères objectifs et raisonnablement justifiés au regard de la finalité du texte.

Membres du personnel non soumis au régime belge de sécurité sociale

Le traitement social et fiscal favorable du leasing vélo est étroitement lié au cadre juridique belge en matière de sécurité sociale et de fiscalité. L'intégration de personnes qui ne relèvent pas du régime belge créerait des incertitudes juridiques importantes et pourrait conduire à des traitements différenciés imposés par des législations étrangères. L'exclusion vise dès lors à garantir la sécurité juridique et la bonne exécution du système.

Aspirants non issus de la promotion sociale

Ces membres du personnel sont engagés dans une relation de formation dont l'issue n'est pas encore définitivement établie. Le leasing vélo constitue un engagement financier couvrant plusieurs années qui présuppose une certaine stabilité de la relation de travail. La distinction repose dès lors sur la situation particulière des personnes concernées durant leur période de formation. Il est donc raisonnablement justifié de reporter l'accès au dispositif jusqu'à leur nomination définitive.

Membres du cadre administratif et logistique pendant leur stage

La période de stage est destinée à vérifier l'aptitude définitive de l'intéressé à exercer ses fonctions. Tant que cette période n'est pas achevée avec succès, la stabilité de la relation de travail n'est pas assurée. Il est donc raisonnablement justifié de reporter l'accès au dispositif jusqu'à la nomination définitive, étant donné que le leasing vélo implique un engagement financier couvrant plusieurs années.

Membres contractuels ne disposant pas d'un contrat à durée indéterminée

Lorsque le contrat de travail est à durée déterminée, le risque de cessation anticipée du contrat de leasing est sensiblement plus élevé, avec les conséquences connues pour les (ex)membres du personnel. Un risque qui existe beaucoup moins pour les membres du personnel engagés dans les liens d'un contrat à durée indéterminée.

Enfin, le fait que certaines de ces exclusions ne figurent pas dans le régime applicable aux fonctionnaires fédéraux ne fait pas obstacle à leur adoption dans le présent projet. Les services de police disposent d'un statut spécifique impliquant que des catégories de personnel relevant de régimes statutaires distincts ne soient pas traitées de manière identique ».

En ce qui concerne les membres du personnel non-soumis au régime belge de sécurité sociale, les explications demeurent en l'état trop générales. L'auteur du projet devra être en mesure de mieux étayer les « incertitudes juridiques » et les « traitements imposés par des législations étrangères »¹.

Pour les trois autres catégories de membres du personnel exclues, il y a lieu de constater que ces exclusions n'ont pas été envisagées dans le régime applicable à la fonction publique fédérale en vertu de l'arrêté royal du 13 mars 2024 et de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'. Or, comme il ressort de la note au Conseil des ministres que c'est dans le cadre de l'adoption de l'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' que l'arrêté en projet a été rédigé, à la suite de la demande du Comité de coordination de la police intégrée, il pourrait s'en déduire, par comparaison, que les arguments avancés pour justifier les exclusions prévues dans l'arrêté en projet, en ce qu'ils sont liés à l'absence de stabilité suffisante de la relation de travail, manqueraient de pertinence, en particulier pour les membres du personnel dont la durée de la relation de travail couvre au minimum celle du leasing vélo. Si ces exclusions sont maintenues, l'auteur du projet devra être en mesure de pouvoir mieux les justifier.

¹ Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 76.609/1 donné le 26 juin 2024 sur un projet devenu l'arrêté de la Communauté flamande du 19 juli 2024 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 2020 tot regeling van het vakantiegeld en de eindejaarstoelage voor de personeelsleden van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, wat betreft het gebruik van de eindejaarstoelage voor fietsleasing'.

La disposition en projet sera réexaminée et le cas échéant revue à la lumière de cette observation.

2. L'article XI.V.11, § 2, en projet énonce :

« En cas de rupture du contrat de leasing par le membre du personnel notamment à la suite d'une démission, d'une mise à la pension ou d'un changement d'employeur, les éventuels coûts y afférents sont supportés par le membre du personnel ».

Pareille disposition n'est admissible que si la rupture du contrat de leasing peut être exclusivement imputée au membre du personnel.

Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsqu'une rupture du contrat de travail résulte d'une faute grave dans le chef de l'employeur.

La question se pose également de savoir si un cas de force majeure dans le chef du membre du personnel implique toujours et nécessairement que l'indemnité de rupture soit mise à sa charge ².

Enfin, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier que l'indemnité est due par le membre du personnel dans le cas d'une mise à la pension à l'âge légal ou plus tard ³.

La disposition en projet sera réexaminée et revue à la lumière de cette observation. Le dispositif pourrait par exemple s'inspirer de la solution retenue par l'arrêté ministériel du 3 avril 2025, lequel énumère, dans une annexe, les différents motifs de rupture du contrat de leasing en précisant sur qui repose, selon les hypothèses visées, la charge de l'indemnité de rupture.

XI.V.12 en projet

1. L'article XI.V.12 en projet énonce :

« Les modalités du leasing vélo sont fixées dans un document portant la politique de leasing vélo qui est approuvé par le Ministre après concertation au sein du comité supérieur de concertation et qui s'applique à tous les membres du personnel ».

2. La section de législation comprend que cette disposition doit être lue comme prévoyant que l'administration transmet au ministre « le document portant la politique de leasing vélo », que celui-ci décide d'approuver ou non.

² Voir, en ce sens, l'avis 78.862/4 donné le 3 mars 2026 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 25 mars 2026 'modifiant l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'.

³ À titre de comparaison, pour la fonction publique fédérale, l'indemnité est à charge de l'autorité dans ce cas de figure conformément à l'annexe de l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'.

Il convient de rappeler qu'il n'y a pas lieu, dans un arrêté réglementaire, de régler les relations entre un ministre et l'administration qui est soumise à son autorité hiérarchique ⁴. En outre, comme la compétence d'approbation ne confère pas à son titulaire celle de modifier l'acte à approuver, c'est un véritable pouvoir de codécision qui est octroyé à l'administration lorsque le pouvoir du ministre se concrétise sous la forme d'un acte d'approbation d'un autre acte pris par celle-ci ⁵.

Par ailleurs, il va de soi que, comme l'a observé la section de législation dans son avis 77.426/4 ⁶, 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 à tout le moins dans un arrêté ministériel.

Le projet sera donc revu pour préciser que les modalités du leasing vélo sont fixées par le ministre.

3. Interrogée sur la portée des mots « après concertation au sein du comité supérieur de concertation et qui s'applique à tous les membres du personnel » au regard des mécanismes de négociation et de concertation déterminés par la loi du 24 mars 1999 'organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police', la déléguée a expliqué :

« L'intention n'est pas de créer une nouvelle obligation de concertation syndicale indépendante du cadre légal existant, mais de préciser que la politique de leasing vélo sera élaborée dans le respect des mécanismes de dialogue social applicables aux services de police ».

Compte tenu de ces explications, ces mots sont inutiles et seront omis.

*

⁴ En ce sens, l'avis 64.983/4 donné le 9 janvier 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mars 2019 'relatif à la gestion de la sécurité des systèmes de transport sur rails exploités par la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles'.

⁵ En ce sens, l'avis 52.524/4 donné le 3 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 28 novembre 2013 'modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d'eau', *Doc. parl.*, Parl. w., 2012-2013, n° 849/1, pp. 18-23.

⁶ Avis 77.426/4 donné le 19 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 3 avril 2025 'fixant le cadre général relatif à l'accès et aux modalités de fonctionnement du leasing vélo'.

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

1. Er dient in een nieuw eerste lid verwezen te worden naar artikel 121 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’.
2. In het tweede lid, dat het derde lid wordt, moet als datum 25 juni 2025 vermeld worden in plaats van 19 november 2025.
3. De vormvereisten moeten gerangschikt worden in de chronologische volgorde waarin ze zijn vervuld.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Ontworpen artikel XI.V.11

1. Het ontworpen artikel XI.V.11, § 1, tweede lid, luidt als volgt:

“Worden uitgesloten van dit voordeel, personeelsleden niet onderworpen aan het regime van de Belgische sociale zekerheid, de aspiranten niet voortspuitend uit de sociale promotie, de personeelsleden van het administratief en logistiek kader tijdens hun stageperiode en de contractuele personeelsleden zonder onbepaalde duur.”

De gemachtigde is verzocht die uitsluitingen te verantwoorden in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en heeft daarop de volgende uitleg gegeven:

“Les exclusions prévues reposent sur des critères objectifs et raisonnablement justifiés au regard de la finalité du texte.

Membres du personnel non soumis au régime belge de sécurité sociale

Le traitement social et fiscal favorable du leasing vélo est étroitement lié au cadre juridique belge en matière de sécurité sociale et de fiscalité. L'intégration de personnes qui ne relèvent pas du régime belge créerait des incertitudes juridiques importantes et pourrait conduire à des traitements différenciés imposés par des législations étrangères. L'exclusion vise dès lors à garantir la sécurité juridique et la bonne exécution du système.

Aspirants non issus de la promotion sociale

Ces membres du personnel sont engagés dans une relation de formation dont l'issue n'est pas encore définitivement établie. Le leasing vélo constitue un engagement financier couvrant plusieurs années qui présuppose une certaine stabilité de la relation de travail. La distinction repose dès lors sur la situation particulière des personnes concernées durant leur période de formation. Il est donc raisonnablement justifié de reporter l'accès au dispositif jusqu'à leur nomination définitive.

Membres du cadre administratif et logistique pendant leur stage

La période de stage est destinée à vérifier l'aptitude définitive de l'intéressé à exercer ses fonctions. Tant que cette période n'est pas achevée avec succès, la stabilité de la relation de travail n'est pas assurée. Il est donc raisonnablement justifié de reporter l'accès au dispositif jusqu'à la nomination définitive, étant donné que le leasing vélo implique un engagement financier couvrant plusieurs années.

Membres contractuels ne disposant pas d'un contrat à durée indéterminée

Lorsque le contrat de travail est à durée déterminée, le risque de cessation anticipée du contrat de leasing est sensiblement plus élevé, avec les conséquences connues pour les (ex)membres du personnel. Un risque qui existe beaucoup moins pour les membres du personnel engagés dans les liens d'un contrat à durée indéterminée.

Enfin, le fait que certaines de ces exclusions ne figurent pas dans le régime applicable aux fonctionnaires fédéraux ne fait pas obstacle à leur adoption dans le présent projet. Les services de police disposent d'un statut spécifique impliquant que des catégories de personnel relevant de régimes statutaires distincts ne soient pas traitées de manière identique."

Wat betreft de personeelsleden die niet onder het Belgische sociaalzekerheidsstelsel vallen, blijft die uitleg te algemeen. De steller van het ontwerp moet concreter kunnen aantonen wat de rechtsonzekerheid ("incertitudes juridiques") en de behandeling op grond van buitenlandse wetgeving ("traitements imposés par des législations étrangères") inhouden.¹

Voor de drie overige categorieën van uitgesloten personeelsleden dient vastgesteld te worden dat die uitsluitingen niet worden beoogd in de regeling die op het federaal openbaar ambt van toepassing is krachtens het koninklijk besluit van 13 mars 2024 en het ministerieel besluit van 3 april 2025 'tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing'. Uit de nota aan de Ministerraad blijkt echter dat het ontwerpbesluit naar aanleiding van het verzoek van het Coördinatieteam van de geïntegreerde politie is opgesteld in het kader van de vaststelling van het 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'. Daaruit zou men vergelijkenderwijs kunnen afleiden dat de argumenten die worden aangevoerd ter staving van de uitsluitingen waarin het ontwerpbesluit voorziet en die verband houden met het ontbreken van voldoende stabiliteit in de arbeidsverhouding, niet afdoend zijn, in het bijzonder voor personeelsleden wier arbeidsverhouding minstens de periode van de fietsleasing overlapt. Als de steller van het ontwerp die uitsluitingen handhaaft, moet hij die beter kunnen rechtvaardigen.

¹ Zie *mutatis mutandis* advies 76.609/1 van 26 juni 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaams Gewest van 19 juli 2024 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 oktober 2020 tot regeling van het vakantiegeld en de eindejaarstoelage voor de personeelsleden van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, wat betreft het gebruik van de eindejaarstoelage voor fietsleasing'.

De ontworpen bepaling moet opnieuw onderzocht en in voorkomend geval herzien worden in het licht van deze opmerking.

2. Het ontworpen artikel XI.V.11, § 2, luidt als volgt:

“In geval van verbreking van het leasingcontract door het personeelslid inzonderheid ingevolge een ontslag, een oppensioenstelling of een verandering van werkgever worden de eventuele kosten die eraan verbonden zijn door het personeelslid gedragen.”

Een dergelijke bepaling is alleen aanvaardbaar als de verbreking van het leasingcontract uitsluitend toegeschreven kan worden aan het personeelslid.

Dat is bijvoorbeeld niet het geval wanneer een verbreking van de arbeidsovereenkomst het gevolg is van een ernstige fout van de werkgever.

Ook rijst de vraag of een geval van overmacht van het personeelslid altijd automatisch betekent dat de verbrekingsvergoeding ten laste van dat personeelslid komt.²

Ten slotte moet de steller van het ontwerp kunnen rechtvaardigen dat het personeelslid de vergoeding verschuldigd is wanneer het op de wettelijke leeftijd of later met pensioen gaat.³

De ontworpen bepaling moet opnieuw onderzocht en herzien worden in het licht van deze opmerking. Men zou het dispositief bijvoorbeeld kunnen baseren op de oplossing vervat in het ministerieel besluit van 3 april 2025, dat in een bijlage de verschillende redenen voor de verbreking van het contract opsomt en preciseert wie naar gelang van het geval de verbrekingsvergoeding ten laste moet nemen.

Ontworpen artikel XI.V.12

1. Het ontworpen artikel XI.V.12 luidt als volgt:

“De nadere regels van de fietsleasing worden vastgesteld in een document houdende het fietsleasebeleid, dat wordt goedgekeurd door de Minister na overleg in het hoog [overlegcomité] en dat geldt voor alle personeelsleden.”

2. De afdeling Wetgeving begrijpt dat die bepaling zo moet worden opgevat dat de administratie het “document houdende het fietsleasebeleid” aan de minister verzendt, die dan beslist het al dan niet goed te keuren.

² Zie in die zin advies 78.862/4 van 3 maart 2026 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 25 maart 2026 ‘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’.

³ Ter vergelijking: voor het federaal openbaar ambt komt de vergoeding in dit geval ten laste van de overheid, overeenkomstig de bijlage bij het ministerieel besluit van 3 april 2025 ‘tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing’.

Er wordt aan herinnerd dat de verhoudingen tussen een minister en de administratie die onder zijn hiërarchisch gezag staat, niet horen te worden geregeld in een verordenend besluit.⁴ Aangezien de bevoegdheid tot goedkeuring van een besluit geen bevoegdheid tot wijziging van het goed te keuren besluit inhoudt, wordt aan de administratie bovendien een echte medebeslissingsbevoegdheid verleend wanneer de bevoegdheid van de minister concreet vorm krijgt in een besluit tot goedkeuring van een ander besluit dat door de administratie is genomen.⁵

Overigens spreekt het voor zich dat, zoals de afdeling Wetgeving opgemerkt heeft in advies 77.426/4,⁶ de elementen die het fietsleasebeleid vormen minstens in een ministerieel besluit moeten worden vastgelegd en niet kunnen worden geregeld in een omzendbrief, behalve als ze voortvloeien uit de bestaande regelgeving of als ze louter praktische regelingen betreffen ter concretisering van de principes die in het ontwerp worden geformuleerd en als die regelingen niet voorzien kunnen worden voordat het “leasingcontract” wordt gesloten.

Het ontwerp moet dus worden herzien zodat het bepaalt dat de nadere regels inzake fietsleasing vastgelegd worden door de minister.

3. Naar aanleiding van een vraag over de draagwijdte van de woorden “na overleg in het hoog [overlegcomité] en dat geldt voor alle personeelsleden” ten aanzien van de onderhandelings- en overlegmechanismen bepaald bij de wet van 24 maart 1999 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’, heeft de gemachtigde de volgende uitleg gegeven:

“L’intention n’est pas de créer une nouvelle obligation de concertation syndicale indépendante du cadre légal existant, mais de préciser que la politique de leasing vélo sera élaborée dans le respect des mécanismes de dialogue social applicables aux services de police.”

Gelet op deze uitleg zijn die woorden nutteloos en moeten ze weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX

⁴ Zie in die zin advies 64.983/4 van 9 januari 2019 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 maart 2019 ‘betreffende het beheer van de veiligheid van de vervoerssystemen op sporen uitgebaat door de Maatschappij voor Intercommunale Vervoer van Brussel’.

⁵ Zie in die zin advies 52.524/4 van 3 januari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 28 november 2013 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2009 betreffende de informatie, de coördinatie en de organisatie van de werven onder, op of boven de wegen of waterlopen’, *Parl.St.* W.Parl. 2012-13, nr. 849/1, 18-23.

⁶ Advies 77.426/4 van 19 februari 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 3 april 2025 ‘tot vaststelling van het algemene kader voor de toegang tot en de werkingsmodaliteiten van de fietsleasing’.