# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 67.805/2/V
du 28 août 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités d'octroi d'une subvention aux employeurs pour l'achat d'un vélo de service'

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

Le 16 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 1er septembre 2020, sur un projet d'arrêté 'fixant les modalités d'octroi d'une subvention aux employeurs pour l'achat d'un vélo de service'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2020.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

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 son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

## PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet examiné tend à mettre en place un dispositif de subventions aux employeurs pour l'achat de vélos de services, en prenant, notamment pour fondement juridique l'article 16/1 du décret du 20 février 2014 « climat », lequel dispose comme suit :

> « Le Gouvernement peut octroyer des subventions et des prix, dans les limites des crédits budgétaires, pour des actions dans le domaine des changements climatiques, en ce compris les thématiques d'adaptation et d'atténuation par rapport aux changements climatiques. Ces subventions peuvent intervenir dans le cadre de la mise en œuvre des mesures du Plan Air Climat Energie.
>
> Les subventions peuvent être octroyées au secteur privé, au secteur public, à des universités pour de la recherche dans le domaine des changements climatiques ainsi que pour le soutien de projets internationaux.
>
> Le Gouvernement arrête les conditions et les modalités d'octroi des subventions ».

Les travaux préparatoires du décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement', qui, par son article 173*ter* [1], a inséré l'article 16/1 dans le décret « climat » du 20 février 2014, précisent ce qui suit :

> « La modification proposée ajoute un article supplémentaire au décret 'climat' du 20 février 2014. Cet article autorise le Gouvernement à octroyer des subventions dans le cadre de la compétence climat.
>
> Ces subventions peuvent notamment toucher le secteur privé, y compris pour la mise en œuvre des accords de branche et pour la sensibilisation du public, le secteur public y compris les pouvoirs locaux et les structures qu'ils créent, les universités et les projets internationaux.

[1] Sur cette disposition, voir l'avis n° 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 17 juillet 2018 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement'*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1142/1, p. 161, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

Les subventions peuvent notamment intervenir dans le cadre de la mise en œuvre des mesures du Plan Air Climat Énergie.

Un arrêté d'exécution détaillera les conditions et procédures relatives à l'octroi de subventions en matière de climat par le Gouvernement ou ses services » [2].

Dans le *Compte rendu intégral* de la discussion du projet de décret précité du 17 juillet 2018 en séance plénière du Parlement wallon, on peut lire qu'

« [e]n ce qui concerne le climat et l'énergie, le Gouvernement, à travers ce texte, confirme également son engagement de lutte contre les bouleversements, les changements climatiques, contre le relèvement des températures, au travers, ici, d'une disposition qui permet de soutenir les initiatives, qu'elles soient d'ailleurs privées ou publiques, qui visent a atteindre nos objectifs climatiques, repris notamment dans nos différents engagements internationaux ou encore dans le plan Air-Climat-Énergie, en ce compris dans le domaine spécifique de l'adaptation et de l'atténuation » [3].

Il ressort tant du libellé de l'article 16/1 du décret « climat » que des travaux préparatoires qui ont précédé son adoption que la subvention envisagée par le projet peut s'inscrire dans les prévisions de cette disposition en tant qu'elle autorise des subventions « pour des actions dans le domaine des changements climatiques, en ce compris les thématiques d'adaptation et d'atténuation par rapport aux changements climatiques ». En effet, le plan-Air-Climat-Énergie, auquel se réfère notamment la disposition précitée, prévoit à divers endroits l'opportunité de favoriser l'usage du vélo comme action contribuant au changement climatique [4], conforte cette appréciation.

Les termes de « secteur privé », « secteur public », « universités pour de la recherche dans le domaine des changements climatiques », ainsi que « soutien de projets internationaux » supposent l'existence d'une dimension collective à la subvention visée, présente en l'espèce puisqu'il s'agit de l'octroyer à « toute personne morale de droit privé ayant un siège d'activités implanté en Wallonie » ou « toute personne morale de droit public » en leur qualité d'employeur mettant des vélos à disposition de leur personnel.

Par conséquent, l'article 16/1 du décret « climat » procure un fondement juridique au projet d'arrêté [5].

[2] Exposé des motifs du projet de décret (*Doc parl*., Parl. wall., 2017-2018, n° 1142/1, p. 45).

[3] *Doc. parl*., Parl. wall., CRIC, n° 171, 2017-2018, lundi 2 juillet 2018, pp. 5 et 6.

[4] Voir https://www.leswallonsnemanquentpasdair.be/pdf/pace.pdf, pp. 58, 59 et 60.

[5] Par comparaison, voir l'avis n° 67.803/2/V donné ce jour sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités d'octroi d'une subvention pour l'achat d'un vélo ou d'un kit électrique adaptable'.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

## EXAMEN DU PROJET

### PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er est inutile et doit être omis.

2. Le décret visé à l'alinéa 2 est sans rapport avec l'objet du projet et ne lui procure donc pas de fondement juridique. Il sera en conséquence omis.

3. Les alinéas 4 et 5 visent des dispositions qui, de manière combinée, ne pourraient constituer un fondement juridique au projet que si les effets de celui-ci se limitaient à l'année 2020, ce qui n'est pas le cas.

Ils seront omis.

4. Les arrêtés visés aux alinéas 6 à 8 doivent être omis dès lors qu'ils ne procurent pas un fondement juridique au projet et ne sont ni modifiés ni abrogés par ce dernier.

### DISPOSITIF

#### Articles 1er et 2

L'article 1er, 5° à 9°, consacre plusieurs définitions à la notion de vélo, selon que cette notion est accompagnée d'une caractéristique particulière : vélo électrique, vélo cargo, vélo pliant, vélo d'occasion ou encore vélo musculaire.

Pourtant :

– l'article 1er ne procure aucune définition aux notions de « vélo de ville », de VTC et de VTT utilisées à l'article 1er, 5° ;

– l'article 2 emploie la notion de « vélo de service » sans que cette notion ait fait l'objet d'une définition à l'article 1er ;

– il en va de même pour la notion de vélo « familial » qu'utilise l'article 3, cinquième « puce » [6].

L'article 1er sera complété en conséquence.

[6] Il y a lieu d'éviter l'utilisation de pareils signes typographiques. Il ne convient pas de les remplacer par des tirets, qui, eux aussi ne sont pas recommandés en raison des difficultés d'identification que cette méthode implique et des risques d'erreurs de références et de modifications. Il convient d'utiliser les subdivisions « 1° », « 2° », « 3° », etc. (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 58 et 59).

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

Article 1er

1. L'article 1er utilise l'expression courante « Code de la route ».

Comme c'est ainsi l'arrêté royal du 1er décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique' qui est visé, l'article 1er doit être complété par une définition en ce sens de la notion de « Code de la route ».

2. Au 2°, le mot « Wallonie » sera remplacé par les mots « Région wallonne ». Les mots « territoire wallon » seront également remplacés par les mots « territoire de la Région wallonne ».

L'observation vaut également pour l'article 4, alinéa 2, 1°.

Au surplus, toujours au 2°, la pertinence du critère selon lequel les activités du « demandeur » doivent « implique[r] des déplacements professionnels sur le territoire wallon » n'apparaît pas du point de vue du système de répartition des compétences territoriales entre les régions en la matière.

Le critère de rattachement déduit du fait que le demandeur doit avoir « un siège d'activité en [Région wallonne] » suffit à fonder la compétence territoriale de la Région wallonne pour subventionner des déplacements en vélo liés à ce siège.

Les mots « impliquant des déplacements professionnels sur le territoire wallon » seront omis, ce qui ne suscite aucun problème de compétence. À défaut, le texte créerait une différence de traitement dont le Conseil d'État n'aperçoit pas la justification.

Par ailleurs, et à défaut de précision en sens contraire semblable à celle qui est formulée pour les personnes morales de droit privé, il résulterait du texte du 2° que toute personne morale de droit public quelconque pourrait être un « demandeur » au sens du projet et ce, quelle que soit la localisation du siège d'activités concerné. La section de législation se demande si telle est bien l'intention, au vu de ce que prévoit par ailleurs l'article 4, alinéa 2, 1°, du projet.

3. Au 5°, b), deuxième alinéa, *in fine*, il convient de remplacer la notion de « cyclomoteur de classe P » par celle de « speed pedelec » conformément à l'article 2.17, point 3, du « Code de la route ».

4. Au 6°, la phrase « En tant que cycle, tel que défini par le Code de la Route (article 46.1.4), ce type de vélo ne peut excéder un mètre de largeur. » est incorrecte, les dimensions maximales des cycles étant définies à l'article 82.4 du « Code de la route » et non à son article 46.1, 4°, qui est pour sa part consacré aux dimensions maximales du chargement des bicyclettes, cyclomoteurs à deux roues ou de leur remorque.

Cette phrase étant en outre inutile, elle peut être omise.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

5. Le 6° annonce la définition, dans le dispositif, de la notion de « vélo mécanique », alors qu'aucune définition de cette notion n'y figure.

La section de législation se demande, au demeurant, s'il ne convient pas, en réalité, de viser la notion de « vélo musculaire ».

Article 2

Les mots « Dans la limite des crédits budgétaires disponibles et » doivent être omis dès lors que cette règle figure déjà à l'article 16/1 du décret « climat ».

Article 3

1. Le montant de la subvention visé à l'alinéa 1er est identique pour l'achat d'un vélo musculaire ou d'un vélo électrique d'occasion (100 euros) tandis que le montant diffère entre l'un et l'autre lorsqu'il s'agit d'un vélo neuf (respectivement 150 et 200 euros).

L'auteur du projet veillera à ce que cette différence de traitement puisse être justifiée.

2. Les alinéas 2 et 3 prévoient que la subvention octroyée est cumulable avec toute prime ou subvention régionale, d'une part, ou toute subvention qui serait octroyée par un autre niveau de pouvoir, d'autre part, « moyennant le respect de l'interdiction du double subventionnement ».

Tels qu'ils sont rédigés, ces alinéas semblent contenir une contradiction intrinsèque en prévoyant que la subvention peut être cumulée avec une autre tandis qu'il s'agit de respecter « l'interdiction de double subventionnement ».

L'auteur du projet précisera ce que recouvre cette dernière expression et veillera à lever la contradiction apparente que le dispositif actuel contient.

L'article 4, alinéa 2, 5°, sera revu, le cas échéant, en fonction de la suite qui sera réservée à la présente observation.

Article 4

1. Le projet requiert l'usage de « la carte d'identité électronique ».

La pertinence de cette méthode d'identification sera réexaminée dans la mesure où elle ne correspond pas à la réalité d'une personne morale de droit public et nécessite, pour ce qui concerne les personnes morales de droit privé, de déterminer quelle personne est ainsi particulièrement visée.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

2. L'exigence d'une « lettre de motivation », telle que formulée par, alinéa 2, 2°, n'est pas claire.

On n'aperçoit pas en effet de quelle « motivation » il conviendrait de faire état, au-delà de la démonstration que l'achat concerné est bien de ceux que le projet rend éligibles au subventionnement. L'appréciation de cette « motivation » par l'administration risque en outre de se révéler subjective et donc source de discrimination dans l'application du texte.

3. La seconde phrase de l'alinéa 3 sera complétée pour indiquer le délai au-delà duquel, après l'invitation faite par l'administration de compléter le dossier de demande de subvention, le dossier est clôturé.

## Article 6

1. Le paragraphe 1er doit préciser en quoi consiste « la plateforme en ligne 'Mybike' » en indiquant à tout le moins son adresse électronique.

2. Le paragraphe 2 prévoit que le vélo doit être utilisé à des fins professionnelles. Il n'envisage toutefois que les trajets de service et cite à titre exemplatif les trajets de livraison pour se rendre à une réunion ou chez un client ou encore faire une visite de terrain.

Un tel dispositif risque d'engendrer des problèmes d'interprétation dans l'hypothèse où le vélo serait utilisé pour effectuer un trajet du domicile du travailleur pour se rendre directement à une réunion qui ne se tiendrait pas au lieu de travail, ou effectuer une livraison à partir de son domicile. Cette question doit être clarifiée dans le texte.

Les notions d'« usage professionnel maximal par le plus grand nombre possible de travailleurs » et d'utilisation « ponctuelle » à des fins autres que purement professionnelles » manquent de clarté et devront également être précisées afin d'éviter tout problème d'interprétation. Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence du premier critère par rapport à l'objectif poursuivi de favoriser l'usage du vélo, objectif qui ne saurait dépendre du nombre de travailleurs concernés.

Les conditions pour l'octroi des subventions doivent être clarifiées afin d'assurer, d'une part, l'égalité de traitement entre les employeurs en ce qui concerne l'octroi des subventions et, d'autre part, pour éviter qu'ils ne soient contraints de rembourser la subvention qui leur aurait été octroyée au motif du non-respect de dispositions par hypothèse peu claires qui mèneraient de ce fait à des applications divergentes.

La disposition sera également complétée afin d'y préciser la durée au cours de laquelle le vélo faisant l'objet d'une subvention doit rester affecté à l'usage défini au paragraphe 2.

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡

Article 7

1. À l'alinéa 1er, le mot « recours » sera remplacé par « demande de réexamen » dès lors que c'est la même autorité, à savoir la Direction de la Planification de la Mobilité du Service public Wallonie, qui procède à un nouvel examen de la demande.

2. L'alinéa 2 sera revu afin de mieux y distinguer le délai dont dispose l'administration pour inviter le demandeur à lui transmettre les pièces et éléments justificatifs qu'elle identifie comme nécessaires au réexamen de la demande, du délai dont dispose ensuite le demandeur pour envoyer à l'administration les éléments réclamés.

Articles 8 et 9

Dès lors que les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' s'appliquent de plein droit à la subvention envisagée par le projet, les articles 8 et 9, qui ne sauraient déroger à ces dispositions, sont dépourvus d'utilité et doivent être omis.

Article 10

L'entrée en vigueur de l'arrêté est fixée au « lendemain de sa signature par les Ministres compétents ».

Il conviendra de remplacer cette date, qui par hypothèse ne peut être connue du public, par une date certaine.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-ABJUOCAEB-GHIAFUQ‡