734 (2021-2022) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2021-2022

19 NOVEMBRE 2021

PROJET DE DÉCRET

portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas carbone et résilience »

site web : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

Le Fonds bas carbone et résilience est une unité d'administration publique de type 1 dotée de la personnalité juridique qui a pour mission de soutenir les initiatives et les acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements. À cet effet, le Fonds soutient des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du Gouvernement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Fonds bas carbone et résilience, une unité d'administration publique de type 1 dotée de la personnalité juridique, a pour mission de soutenir par des appels à projets, des subventions ou des marchés publics, les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, notamment les crises climatiques et de la biodiversité, complémentairement au Fonds KYOTO.

À cet effet le Fonds pourra soutenir des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale, en ce compris la politique de lutte contre l'érosion de la biodiversité du Gouvernement et relatifs :

1° à une réduction de l'impact carbone dans le domaine du transport;

2° à la mise en place de communautés d'énergies renouvelables;

3° à l'énergie durable et au climat notamment dans le cadre du Plan Air Climat Énergie et des Plans d'Action pour l'Énergie durable et le Climat;

4° à l'adaptation et à une meilleure résilience de l'environnement face aux changements climatiques, notamment par le biais d'espaces verts, d'actions de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes, la restauration et la protection d'espaces naturels, d'actions relatives à la forêt et à l'agriculture, à la gestion de l'eau, des sols et des déchets;

5° à une alimentation durable et de qualité;

6° au développement de solutions recourant à des matériaux durables comme le bois, les autres matériaux biosourcés et les matériaux circulaires;

7° à des projets ayant des externalités environnementales et sociétales positives;

8° à la transition bas carbone des services et des produits.

Le Fonds est soumis à l'autorité de tutelle du Ministre du Climat et est géré par l'Agence wallonne de l'Air et du Climat.

Le Ministre du Climat collabore avec les autres ministres compétents sur chaque projet, le cas échéant, comme cela se fait actuellement pour les projets soutenus par le Fonds KYOTO.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article crée une unité d'administration publique, dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds bas carbone et résilience ».

Ce Fonds est classé dans la catégorie unité de type 1 visée à l'article 3, §1er, 4°, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Le choix de créer un Fonds doté de la personnalité juridique permet de ne pas être soumis au principe de l'annualité budgétaire. Ce choix repose sur la possibilité de mise en réserve des montants non liquidés de l'année N et permet donc de reporter les crédits non utilisés.

Article 2

Cette disposition a été revue à la suite de l'avis rendu par du Conseil d'État. Elle prévoit que le Fonds est soumis à l'autorité de tutelle du Ministre désigné par le Gouvernement. C'est conforme à l'article 3, §1er, 4°, a), du décret précité du 15 décembre 2011.

Le Fonds sera géré au sein de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat, sans préjudice des compétences respectives des services administratifs concernés dans l'instruction des dossiers pour les projets transversaux.

Article 3

Cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 4

Cet article prévoit que le Fonds bas carbone et résilience a pour mission de soutenir, par des appels à projets, des subventions ou des marchés, les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. À cet effet le Fonds pourra soutenir des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique, environnementale et de lutte contre l'érosion de la biodiversité du Gouvernement.

Les subventions pourront être octroyées uniquement à des bénéficiaires répondant aux conditions prévues dans le présent décret ou dans ses arrêtés d'exécution.

Les appels à projets seront uniquement lancés pour des activités permettant d'atteindre des objectifs ou des finalités définies dans le présent projet de décret.

Article 5

Cet article place les balises permettant l'octroi d'une subvention. L'objectif étant de prévoir des appels à projets, l'octroi de subventions ou l'attribution de marchés publics et de permettre de sélectionner/subventionner les projets permettant de rencontrer au mieux les objectifs fixés par le présent projet de décret.

Article 6

L'objectif de cet article est d'éviter un double subventionnement d'une même initiative.

Article 7

Cet article vise les types de projets ou d'initiatives qui pourront faire l'objet d'un subventionnement dans le cadre du présent projet de décret.

Article 8

Sans préjudice des dispositions relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, cet article permet au Gouvernement de fixer les modalités permettant de lancer des appels à projets et permettant l'octroi des subventions, accordées aux projets d'initiatives ou à la suite d'un appel à projets.

Article 9

Un recours organisé a été prévu dans le présent projet de décret contre toute décision pouvant faire grief lors de la mise en place des dispositifs prévus par le présent projet de projet.

Le recours se limite aux décisions prises dans le cadre de subventions ou d'appels à projets, dans la mesure où les décisions en matière de marchés publics sont déjà soumises à des procédures de contentieux spécifiques.

Article 10

Le Fonds bas carbone et résilience est alimenté par une dotation inscrite au budget de la Région wallonne.

Le Gouvernement délègue donc la compétence de gestion du Fonds au Ministre du Climat.

Dans un souci de souplesse, le Gouvernement peut décider d'actualiser en cours d'exercice le budget du Fonds en cas de nécessité, de l'accord du Ministre du Budget.

Article 11

La section de législation du Conseil d'État a fait remarquer que les dispositions en projet ont principalement pour objet de reproduire, moyennant quelques modifications, des normes qui existent déjà sous la forme d'un cavalier budgétaire. Or, les cavaliers budgétaires ont une valeur permanente. Le Conseil d'État a donc conseillé, dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, d'abroger l'article 24 du décret budgé-

taire du 15 octobre 2020, qui prévoit la création du Fonds bas carbone et résilience.

L'article 96 du décret du 17 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021, qui est similaire à l'article 24 du décret du 15 octobre 2020, sera également abrogé.

Article 12

Cet article prévoit que le décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et, au plus tard, deux mois après sa publication au *Moniteur belge*.

PROJET DE DÉCRET

portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas carbone et résilience »

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition du Ministre du Climat,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre du Climat est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Chapitre 1er - Création du Fonds bas carbone et résilience

Article 1er

Il est créé une unité d'administration publique, dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds bas carbone et résilience », ci-après dénommée le « Fonds ».

Cette unité est classée dans les organismes de type 1 visés à l'article 3, §1er, 4°, a), du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Art. 2

Le Fonds est placé sous l'autorité du membre du Gouvernement que désigne ce dernier.

Il est géré par l'Agence wallonne de l'Air et du Climat.

Son siège est établi à Namur.

Art. 3

Le Fonds est soumis aux dispositions du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons.

Chapitre 2 - Objectifs et fonctionnement du Fonds

Art. 4

Le Fonds a pour objectif de soutenir, par des appels à projets ou par des subventions, des initiatives émanant de personnes physiques, d'entreprises, d'associations ou d'institutions qui visent à contribuer à l'émergence d'une société sans carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. En vue de réaliser ce même objectif, le Fonds peut également, de sa propre initiative, organiser et financer des marchés publics.

À cet effet, le Fonds peut soutenir des actions et des projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique, environnementale et de lutte contre l'érosion de la biodiversité du Gouvernement et relatifs :

1° à une réduction de l'impact carbone dans le domaine du transport;

2° à la mise en place de communautés d'énergies renouvelables;

3° à l'énergie durable et au climat notamment dans le cadre du Plan Air Climat Énergie et des Plans d'Action pour l'Énergie durable et le Climat;

4° à l'adaptation et à une meilleure résilience de l'environnement aux changements climatiques, notamment par le biais d'espaces verts, d'actions de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes, la restauration et la protection d'espaces naturels, d'actions relatives à la forêt et à l'agriculture, à la gestion de l'eau, des sols et des déchets;

5° à une alimentation durable et de qualité;

6° au développement de solutions recourant à des matériaux durables comme le bois, les autres matériaux biosourcés et les matériaux circulaires;

7° à des projets ayant des externalités environnementales et sociétales positives;

8° à la transition bas carbone, des services et des produits.

Le Gouvernement peut préciser les domaines d'action correspondant à l'objectif du Fonds et détermine les projets financés par le fonds.

Art. 5

Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, toute initiative visant l'objectif et les domaines d'action mentionnés à l'article 4 peut donner lieu à un appel à projets, à une subvention ou faire l'objet d'un marché public à condition que l'initiative soit jugée pertinente selon les critères fixés par le Gouvernement.

Le Fonds octroie des subventions soit pour des initiatives qui lui sont directement soumises, soit à la suite d'un appel à projets.

Les appels à projets, subventions et marchés publics financés par le Fonds qui atteignent un montant supérieur à 250 000 euros HTVA sont soumis pour approbation au Gouvernement.

Art. 6

Une même initiative ne peut pas bénéficier de plusieurs soutiens financiers pour une même dépense.

Art. 7

Peuvent donner lieu à des appels à projets, des subventions ou à des marchés publics, les initiatives favorables à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, par exemple, via :

1° l'organisation ou la participation à des évènements;

2° la réalisation ou le développement de projets ou de performances créatifs ou innovants;

3° l'acquisition ou la rénovation de biens mobiliers ou immobiliers;

4° les investissements de toute nature;

5° la recherche et le développement;

6° les initiatives locales.

Le Fonds peut soutenir des personnes physiques, des personnes morales de droit privé, des associations ou organisations sans personnalité juridique, des personnes morales de droit public ou des associations entre celles-ci.

Le Gouvernement fixe les objets des appels à projets, des subventions ou des marchés publics pouvant faire l'objet d'une intervention du Fonds.

Art. 8

Sans préjudice des dispositions relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, le Gouvernement règle les modalités des appels à projets et de demande et d'octroi des subventions.

Art. 9

Un recours est ouvert aux personnes concernées contre les décisions prises par le Fonds relatives aux appels à projets et aux subventions en vertu du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.

Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée.

A peine d'irrecevabilité, le recours est introduit devant le Gouvernement dans les formes et les délais déterminés le Gouvernement.

Chapitre 3 - Dotation du Fonds

Art. 10

Le Fonds est alimenté par une dotation inscrite au budget de la Région wallonne.

Le Gouvernement peut, en cours d'exercice, actualiser le budget du Fonds.

Chapitre 4 - Dispositions diverses

Art. 11

Sont abrogés :

1° l'article 24 du décret du 15 octobre 2020 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020;

2° l'article 96 du décret du 17 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021.

Chapitre 5 - Disposition finale

Art. 12

Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et, au plus tard, deux mois après sa publication au *Moniteur belge*.

Namur, le 18 novembre 2021.

Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président,

ELIO DI RUPO

Le Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité,

PHILIPPE HENRY

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

69.783/2/V

Le 2 juillet 2021, 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 18 août 2021, sur un avant-projet de décret « portant création d'une UAP de type 1 « fonds bas-carbone et résilience » ».

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 août 2021. La chambre était composée de Martine Baguet, président de chambre, Luc Cambier et Patrick Ronvaux, conseillers d'État, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne Vagman, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 août 2021.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observation préalable

Il ressort de la délibération du Gouvernement adoptant l'avant-projet de décret en première lecture que le Ministre du Climat a été chargé en même temps de demander l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie et celui de la section de législation.

L'attention est attirée sur le fait que, si le Gouvernement décidait, pour donner suite à l'avis du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, d'apporter à l'avant-projet des modifications qui ne seraient pas destinées à donner suite également à l'avis de la section de législation, celle-ci devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

Formalités préalables

L'avant-projet de décret à l'examen met en place un régime d'aides publiques en faveur d'entités susceptibles d'être qualifiées d'entreprises.

Or, tout financement public remplissant les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE ») constitue une aide d'État et doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Toutefois, en vertu de l'article 109 du TFUE, le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification.

Conformément à l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, la Commission peut adopter des règlements concernant ces catégories d'aides d'État. Il en va ainsi du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 « relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis » et du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 « déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité », dans la mesure où les conditions fixées par ce règlement sont remplies.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si les aides concernées remplissent ou pas les conditions d'exemption prévues par les règlements européens et, dans la négative, de veiller à l'accomplissement de la formalité de notification requise.

Observations générales

A. Le sort à réserver à l'article 24 du décret du 15 octobre 2020 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020 »

Les dispositions en projet, en ce qu'elles créent un « Fonds bas carbone et résilience », ont principalement pour objet de reproduire, moyennant quelques modifications, des normes qui existent déjà (1) et qui présentent la particularité d'avoir été adoptées sous la forme d'un cavalier budgétaire, c'est-à-dire sous la forme d'une disposition de droit matériel insérée dans un décret de nature budgétaire.

Comme la section de législation l'a déjà plusieurs fois relevé, un cavalier budgétaire a, sauf indication

(*) 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.

(**) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

1. Voir l'article 24 du décret du 15 octobre 2020 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020 ».

contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle [2].

Compte tenu d'un avant-projet de décret similaire soumis récemment pour avis à la section de législation [3], la volonté du législateur semble cependant de consacrer l'existence du « Fonds bas carbone et résilience » dans un texte autonome, soumis à la section de législation et aux autres instances d'avis dont l'intervention est prévue par un texte normatif.

Dans un souci de sécurité juridique et de cohérence, il convient dès lors d'abroger l'article 24 du décret du 15 octobre 2020.

Par conséquent, un article sera ajouté dans le dispositif afin de prévoir une telle abrogation.

B. Principe de légalité – article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles »

1. En l'espèce, la Région wallonne entend créer une personne morale de droit public sous la forme d'une « unité d'administration publique » [4] appelée « Fonds bas carbone et résilience ». Comme il ressort de l'article 1er de l'avant-projet, il s'agit d'un organisme de type 1 au sens de l'article 3, §1er, 4°, a), du décret du 15 décembre 2011 « portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes », à savoir un organisme « qui [est] directement soumis à l'autorité d'un Ministre de tutelle et dont la gestion courante est confiée à des fonctionnaires désignés ou à des mandataires ».

En créant cette personne morale de droit public, l'avant-projet applique et doit respecter, notamment, l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel est rédigé comme suit :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

2.1. En ce qui concerne la définition de la compétence du Fonds, il y a lieu d'observer ceci :

2.2. L'article 4 de l'avant-projet comporte l'indication suivante :

« Le Fonds a pour objectif de soutenir par des subventions ou des marchés les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. À cet effet le Fonds peut soutenir des actions et des projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement ».

L'article 5 de l'avant-projet précise que ne seront subventionnées ou ne pourront faire l'objet d'un marché public que les initiatives jugées pertinentes selon les critères fixés par le Gouvernement.

L'article 7 de l'avant-projet est rédigé ainsi :

« Peuvent donner lieu à des appels à projets, des subventions ou à des marchés publics les initiatives favorables à l' émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, par exemple, via :

1° l'organisation ou la participation à des évènements;

2° la réalisation ou le développement de projets ou de performances créatifs ou innovants;

3° l'acquisition ou la rénovation de biens mobiliers ou immobiliers;

4° le financement de projets à externalités environnementales et sociétales positives;

5° les investissements de toute nature;

6° la recherche et le développement;

7° les initiatives locales.

Le Fonds peut soutenir des personnes physiques, des personnes morales de droit privé, des personnes morales de droit public ou des associations entre celles-ci.

Le Gouvernement fixe les objets des appels à projets, des subventions ou des marchés publics pouvant faire l'objet d'une intervention du Fonds ».

2.3. En indiquant que le Fonds vise à soutenir des initiatives qui « contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO » et qui « s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement », l'article 4 de l'avant-projet donne une définition extrêmement large des missions du Fonds.

L'article 7 de l'avant-projet semble vouloir préciser les missions du Fonds.

Toutefois, il le fait en des termes qui ne donnent guère d'indication ou manquent en tout cas du minimum de la consistance requise pour que l'on puisse déterminer de manière suffisamment prévisible quelles conditions une initiative doit remplir pour pouvoir être considérée par le Fonds comme « contribuant à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au

2. Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 60.135/2-4 donné le 17 octobre 2016 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 21 décembre 2016 « portant sur des mesures diverses liées au budget » et les références citées par cet avis, *Doc. parl*., Parl. w., 2016-2017, n° 667/1, pp. 27 à 29, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60135.pdf; l'avis n° 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne 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 et de forêt, des pouvoirs locaux et de logement », *Doc. parl*., Parl. w. 2017-2018, n° 1142/1, p. 161, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.pdf.

3. Voir l'avis n° 69.083/4 donné le 26 avril 2021 sur un avant-projet de décret « portant création d'une UAP de type 1 « Fonds post Covid-19 de rayonnement de la Wallonie » ».

4. La notion d'« unité d'administration publique » est définie par l'article 2, 27°, du décret du 15 décembre 2011 comme étant « l'unité institutionnelle qui fait partie du périmètre de consolidation de la Région wallonne ». Celle-ci dispose ou non de la personnalité juridique selon le type d'unité créée.

Fonds KYOTO » et qui « s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement ».

Or, ces divers points relèvent des règles de base relatives à la compétence du Fonds. Conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est au législateur décrétal qu'il incombe de fixer de telles règles de base.

Les quelques indications complémentaires que donne l'exposé des motifs sur les points mentionnés ci-dessus ne sont pas suffisantes : d'une part, ces indications sont formulées en des termes beaucoup trop généraux et tautologiques; d'autre part, il importe, pour respecter l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, de fixer dans le dispositif même du décret en projet les règles de base relatives à la compétence du Fonds.

L'avant-projet sera donc profondément revu à ce sujet. C'est à cette condition que l'habilitation faite au Gouvernement par l'article 5 de fixer les critères permettant de juger une initiative ou un marché public pertinent peut être admise. De même, c'est également à cette condition que l'habilitation faite au Gouvernement par l'article 7 de l'avant-projet de fixer les objets des appels à projets, des subventions et des marchés publics, peut être admise.

3. Par ailleurs, en indiquant, sans autre précision, que le Fonds « est géré par les services désignés par le Gouvernement », l'article 2 de l'avant-projet reste en défaut de régler le fonctionnement du Fonds avec le minimum de précision que requiert le principe de légalité imposé par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il sera complété sur ce point.

C. Biais d'intervention du fonds

Alors que l'article 4 et l'article 5, alinéa 1er, de l'avant-projet citent, comme biais d'intervention du Fonds, les « subventions » et les « marchés (publics) », d'autres dispositions de l'avant-projet mentionnent les « appels à projet » et les « subventions » (article 5, alinéa 2, et article 9), les « appels à projet », les « subventions » et les « marchés publics » (article 7), ou encore les « subventions accordées aux projets d'initiatives ou à la suite d'un appel à projets » (article 8).

L'avant-projet de décret sera revu aux fins de faire apparaitre clairement à quel(s) type(s) d'opération(s) chaque disposition a vocation à s'appliquer, tout en définissant plus avant ces catégories d'opérations.

D. La personnalité juridique accordée au Fonds et ses conséquences

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que le choix de créer un fonds doté d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région wallonne et dont l'objet principal est de soutenir financièrement des projets par l'octroi de subventions, a pour effet de déroger :

– au principe d'universalité budgétaire consacré par l'article 174, alinéa 2, de la Constitution [5];
– au principe de spécialité budgétaire en vertu duquel il appartient normalement au législateur de définir l'objet des dépenses mises à charge du budget de la Région wallonne [6];
– au principe selon lequel les subventions à charge du Trésor public sont allouées sur la base d'une législation organique qui en détermine les éléments essentiels quant à leurs montants et à leurs conditions d'octroi.

Compte tenu de la multiplication des avant-projets de décrets récemment soumis à la section de législation, reposant sur les mêmes principes [7], il serait judicieux que l'auteur de l'avant-projet fasse apparaitre dans l'exposé des motifs les raisons expliquant pourquoi il s'avère nécessaire ou utile de conférer la personnalité juridique au Fonds concerné, et ce dans un souci de transparence.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Selon l'alinéa 1er, le Fonds est placé sous l'autorité du Gouvernement.

Or, il résulte de l'article 3, §1er, 4°, a), du décret du 15 décembre que les organismes de type 1 visés par cette disposition sont « directement soumis à l'autorité d'un Ministre de tutelle ».

Par conséquent, le mot « Gouvernement » sera remplacé par les mots « membre du Gouvernement que désigne ce dernier ».

Article 4

La question se pose de savoir ce que vise exactement le soutien « par des marchés ».

Compte tenu d'avant-projets de décrets similaires soumis récemment pour avis à la section de législation [8], il est permis de penser que ce soutien concerne des marchés publics qui seraient organisés par le Fonds en vue de contribuer à l'émergence d'une société sans carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO.

5. Sur le principe d'universalité budgétaire en lien avec la création d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, voir l'observation générale 3 de l'avis n° 38.782/2/V donné le 11 août 2005 sur un avant-projet de loi, devenu la loi du 10 juillet 2006 « relative à l'analyse de la menace », *Doc. parl*., Chambre, 2005-2006, n° 2032/1, pp. 54-65.

6. Comme le fonds en voie de création est doté de la personnalité juridique, les subventions qu'il a pour mission d'allouer ne seront en effet plus imputées sur un crédit de dépense du budget de la Région wallonne dont il revient au Parlement wallon de déterminer l'objet mais sur un article du budget du fonds, lequel est élaboré et approuvé conformément aux règles applicables aux organismes de type 1 prévues à l'article 87 du décret du 15 décembre 2011.

7. Voir les avant-projets de décret ayant fait l'objet des avis de la section de législation nos 69.082/4 , 69.083/4 et 69.084/4.

8. Voir l'avis n° 69.083/4, ainsi que l'avis nos 69.082/4- 69.84/4 donné le 26 avril 2021 sur un avant-projet de décret « portant création d'une UAP de type 1 « Fonds post Covid-19 de sortie de la pauvreté » » et un avant-projet de décret « portant création d'une UAP de type 1 « Fonds post Covid-19 de sortie de la pauvreté » pour les compétences transférées en application de l'article 138 de la Constitution ».

Si tel est effectivement le cas, il convient de revoir la rédaction de cette disposition puisque les marchés publics n'ont pas pour objet de soutenir des initiatives émanant de tiers mais bien des initiatives émanant du Fonds, afin de réaliser ses missions.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser la notion d'« acteurs »

Aux fins de remédier à ces difficultés, l'article 4 pourrait être rédigé comme suit :

« Le Fonds a pour objectif de soutenir, par des appels [9] à projets ou par des subventions, des initiatives émanant de personnes physiques, d'entreprises, d'associations ou d'institutions qui visent à contribuer à l'émergence d'une société sans carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. En vue de réaliser ce même objectif, le Fonds peut également, de sa propre initiative, organiser et financer des marchés publics ».

Article 5

Compte tenu du principe d'égalité et de non-discrimination, le législateur doit être en mesure de justifier le fait que les marchés publics, organisés et soutenus par le Fonds, qui atteignent un montant supérieur à 250 000 euros HTVA, ne sont pas soumis pour approbation au Gouvernement.

Articles 11 et 12

L'article 24 du décret du 15 octobre 2020 prévoit déjà une modification des décrets du 15 décembre 2011 et du 19 décembre 2002 similaire à celle prévue par les articles 11 et 12 de l'avant-projet.

Or, lorsqu'une disposition modificative d'un acte originel entre en vigueur, elle épuise instantanément tous ses effets : si elle a pour objet un remplacement, un ajout ou une insertion dans l'acte originel, son contenu s'y incorpore immédiatement [10].

Par conséquent, les articles 11 et 12 seront omis. En effet, le « Fonds bas carbone et résilience » a déjà été ajouté aux décrets précités par l'article 24 du décret du 17 décembre 2020 et une abrogation de cette disposition modificative n'aura pas pour effet de supprimer ce Fonds des listes reprises par ces décrets.

Le Greffier,	Le Président,
A.-C. VAN GEERSDAELE	M. BAGUET

9. Sous réserve de l'observation générale C.

10. Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 128.

CESE Wallonie

Conseil économique, social
et environnemental de Wallonie

AVIS n° 1473

Sur l'avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience »

Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'exécution du décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience »

Avis adopté le 13 septembre 2021

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 11
F 04 232 98 10
info@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

1. PRÉAMBULE

En date du 4 août 2021, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis sur l'avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience ».

2. PRÉSENTATION DU DOSSIER

Est créée une unité d'administration publique (UAP), dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds bas-carbone et résilience». Il s'agit d'une UAP de type 1, un organisme qui, dans le cas présent, est directement soumis à l'autorité du Ministre du Climat et dont la gestion courante est confiée à l'Administration (l'Agence Wallonne de l'Air et du Climat).

Ce fonds a pour vocation de soutenir, par des subventions ou des marchés, les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, notamment les crises climatiques et de la biodiversité, complémentairement au Fonds Kyoto. À cet effet, le fonds pourra soutenir des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale, en ce compris la politique de conservation de la nature, du Gouvernement.

Les objectifs du fonds peuvent être les suivants :

1° l'organisation ou la participation à des évènements ;
2° la réalisation ou le développement de projets ou de performances créatifs ou innovants ;
3° l'acquisition ou la rénovation de biens mobiliers ou immobiliers ;
4° le financement de projets à externalités environnementales et sociétales positives ;
5° les investissements de toute nature ;
6° la recherche et le développement ;
7° les initiatives locales.

Le fonds peut soutenir des personnes physiques, des personnes morales de droit privé, des personnes morales de droit public ou des associations entre celles-ci.

Le Gouvernement fixe les objets des appels à projets, des subventions ou des marchés publics pouvant faire l'objet d'une intervention du fonds.

Le Ministre du Climat collabore avec les autres Ministres compétents sur chaque projet, le cas échéant, comme cela se fait actuellement pour les projets soutenus par le Fonds Kyoto.

Au moins un appel à projets par an est prévu, dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

Le Comité de sélection, en charge de la sélection des projets, est composé de représentants du Ministre du Climat, d'autres membres du Gouvernement compétents le cas échéant, des administrations et d'acteurs concernés par les thématiques visées dans les appels à projets et désignés par le Ministre. La sélection des projets a lieu dans les deux mois de la date limite de remise des projets. La subvention est liquidée en 3 tranches (50% dès la notification de l'arrêté de subvention, 25% endéans les deux mois de la réception d'un rapport intermédiaire, le solde étant liquidé endéans les deux mois de l'examen des pièces justificatives et après la réception d'un rapport final).

Une procédure de recours est prévue. Le recours est introduit dans les 30 jours à partir du lendemain de la réception de la décision. L'Administration envoie au Ministre-Président le recours introduit, ainsi qu'un projet de décision dans un délai de 70 jours à dater de la réception du recours.

La dotation affectée au Fonds bas-carbone et résilience pour l'année 2021 s'élève à 17 millions €.

3. AVIS

Remarques générales

Le « Fonds bas-carbone et résilience », initialement doté de 17 millions €, a été créé dans l'urgence via l'article 24 du décret contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020. La Cour des Comptes fait remarquer de manière récurrente au législateur wallon que la pratique qui consiste à modifier une législation par le recours à la technique du cavalier budgétaire n'est pas adéquate et que de telles modifications devraient être soumises à l'avis du Parlement de Wallonie dans le cadre de la procédure législative des décrets normatifs. Dans le cas présent, le CESE Wallonie relève avec satisfaction que le Ministre du Climat a rapidement entrepris le processus décrétale de constitution de ce dispositif, ce qui concourt à clarifier la législation wallonne.

Le Conseil comprend que le choix de la forme juridique du fonds repose sur la possibilité de mettre en réserve des montants non liquidés de l'année en cours et de permettre de reporter les crédits non utilisés. Les interlocuteurs sociaux s'interrogent sur cette pratique qui déroge au principe d'annualité budgétaire en période d'analyse approfondie du budget base zéro (BBZ).

Le Conseil estime que la procédure de recours est trop longue (au maximum 70 jours) et devrait être ramenée à 30 jours à dater de la réception du recours.

Remarques particulières sur le projet d'arrêté

Article 4 : le CESE propose d'adapter la liste des projets éligibles de la manière suivante :

- 1° : « une réduction de l'impact carbone dans le domaine du transport, notamment dans le cadre des carburants alternatifs » devient « une réduction de l'impact carbone dans le domaine des transports ». En effet, pour le Conseil, la réduction de l'impact dans le domaine des transports passera par de nombreuses actions et projets finançables via le Fonds bas-carbone, comme par exemple le modal shift, le développement de MAAS, le retrofit,.... L'évocation de l'axe « carburants alternatifs » dans le projet de texte pourrait laisser penser que les autres moyens d'action sont relégués à un second plan.
- 4° : pour les mêmes raisons que celles évoquées dans l'art 4, 1°, le CESE estime que le point 4° doit être supprimé.
- Il n'est fait aucune mention de projets pouvant concerner des actions à mener en agriculture (dans sa fonction de production) en plus de l'alimentation (point 6°). En outre, une mention explicite de la restauration de la fonctionnalité des écosystèmes serait pertinente. Quant à l'usage du terme « végétalisation », il est considéré comme peu clair et donc sujet à interprétation. Enfin, le texte de présentation fait explicitement référence à la politique de la conservation de la nature, or cette dernière n'est pas reprise ici. Le Conseil propose que les points 5° et 6° de l'article 4 soient modifiés comme suit :
    - 5° : « l'adaptation et une meilleure résilience de l'environnement aux changements climatiques, notamment par le biais d'espaces verts-natures, de végétalisation, d'actions relatives à la forêt ; à la gestion de l'eau, des sols et des déchets » devient

« l'adaptation et une meilleure résilience de l'environnement aux changements climatiques, notamment par le développement d'espaces verts, d'actions de restauration de la fonctionnalité des écosystèmes, la restauration et la protection d'espaces naturels, d'actions relatives à la forêt et à l'agriculture, à la gestion de l'eau, des sols et des déchets »

- 6° : « une alimentation durable et de qualité en Wallonie » devient « une agriculture et une alimentation durables et de qualité en Wallonie ».

- 7° : « au secteur du bois, et autres matériaux biosourcés » devient « au développement de solutions recourant à des matériaux durables comme le bois, les autres matériaux biosourcés, et les matériaux circulaires ». La formulation du CESE permet de s'assurer que les projets financés concourent à l'amélioration de la durabilité des filières ainsi soutenues.
- 8° : l'expression « lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité » est, d'une part, beaucoup trop générale et, d'autre part, incohérente avec l'énumération des actions concrètes qui peuvent être subsidiées. En conséquence, le CESE propose de supprimer le point 8° et de commencer l'article 4 de manière suivante :

  « Art. 4. En application de l'article 7 du décret contribuant à la lutte contre le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, le Fonds peut soutenir tout appel à projets, subvention et marché public relatif à : »

- 10° : « à la transition, les services et produits bas carbone » devient « à la transition bas carbone des procédés industriels, des services et des produits ».
- Ajouter un point 11° intitulé « à la digitalisation des procédés industriels ».

Article 5 §3 3° : il mentionne que le Comité de sélection en charge de la sélection des projets est composé de représentants du Ministre, d'autres membres du Gouvernement compétents le cas échéant, des administrations et d'acteurs concernés par les thématiques visées dans les appels à projets et désignés par le Ministre.

Le Conseil constate qu'aucune mention n'est faite des compétences requises pour les « acteurs concernés par les thématiques visées dans les appels à projets » du Comité de sélection.

Dans la mesure où le Comité de sélection devrait idéalement comprendre des acteurs justifiant de compétences techniques (biologiste, physicien, chimiste, ingénieur industriel, ...) ou d'expertise avérée, le CESE propose de reformuler le paragraphe comme suit :

« le Comité de sélection en charge de la sélection des projets est composé de représentants du Ministre, d'autres membres du Gouvernement compétents le cas échéant, des administrations et d'acteurs disposant d'une expertise ou de compétences techniques portant sur les thématiques visées dans les appels à projets et désignés par le Ministre ».

A l'article 16 précisant le contenu du dossier justificatif permettant d'obtenir le solde de la subvention:

- les pièces à fournir semblent uniquement concerner des prestations de missions de service (justification de l'occupation de personnel et de recettes/dépenses, fourniture des productions écrites ou visuelles, rapport d'activité, ...). Le CESE propose que cet article fasse également référence aux pièces justifiant de la réalisation de projets concrets ;
- modifier le point 3° comme suit : « une attestation sur l'honneur émanant du responsable financier de l'association... » devient « une attestation sur l'honneur de la personne habilitée à représenter le bénéficiaire... ».

* * * * *

ANNEXE 3

AVANT-PROJET DE DÉCRET

du ... (date) portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience »

Exposé des motifs

Le Fonds bas carbone et résilience, une unité d'administration publique de type 1 dotée de la personnalité juridique, a pour mission de soutenir par des subventions ou des marchés les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. À cet effet le fonds pourra soutenir des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement.

A ce titre, peuvent donner lieu à des appels à projets, des subventions ou à des marchés publics les initiatives favorables à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, par exemple, via :

1° l'organisation ou la participation à des évènements;

2° la réalisation ou le développement de projets ou de performances créatifs ou innovants;

3° l'acquisition ou la rénovation de biens mobiliers ou immobiliers;

4° le financement de projets à externalités environnementales et sociétales positives;

5° les investissements de toute nature;

6° la recherche et le développement;

7° les initiatives locales.

Le Fonds peut soutenir des personnes physiques, des personnes morales de droit privé, des personnes morales de droit public ou des associations entre celles-ci.

Commentaire des articles

Article 1er

Cet article crée une unité d'administration publique, dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds bas carbone et résilience ».

Ce fonds est classé dans la catégorie unité de type 1 visés à l'article 3, 4°, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Article 2

Le présent décret prévoit que le Fonds sera géré au sein des services administratifs du Service public de Wallonie désignés par le Gouvernement, sans préjudice des compétences respectives des services administratifs concernés dans l'instruction des dossiers pour les projets transversaux.

Article 3

Cet article ne nécessite pas de commentaire particulier.

Article 4

Cet article prévoit que le Fonds bas carbone et résilience a pour mission de soutenir, par des subventions ou des marchés, les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. À cet effet le fonds pourra soutenir des actions et projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement.

Les subventions pourront être octroyées uniquement à des bénéficiaires répondant aux conditions prévues dans le présent décret ou dans ses arrêtés d'exécution.

Les appels à projet seront uniquement lancés pour des activités permettant d'atteindre des objectifs ou des finalités définies dans le présent décret.

Article 5

Cet article place les balise permettant l'octroi d'une subvention. L'objectif étant de prévoir des appels à projet, l'octroi de subvention ou l'attribution de marché public et de permettre de sélectionner / subventionner les projets permettant de rencontrer au mieux les objectifs fixés par le décret.

Article 6

L'objectif de cet article est d'éviter un double subventionnement d'une même initiative.

Article 7

Cet article vise les types de projets ou d'initiative qui pourront faire l'objet d'un subventionnement dans le cadre du présent décret.

Article 8

Sans préjudice des dispositions relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, cet article permet au Gouvernement de fixer les modalités permettant l'octroi des subventions, accordées aux projets d'initiatives ou à la suite d'un appel à projets.

Article 9

Un recours organisé a été prévu dans le présent projet contre toute décision pouvant faire grief lors de

la mise en place des dispositifs prévus par le présent projet.

Le recours se limite aux décisions prises dans le cadre de subventions ou d'appels à projet, dans la mesure où les décisions en matière de marchés publics sont déjà soumises à des procédures de contentieux spécifiques.

Article 10

Le Fonds bas carbone et résilience est alimenté par une dotation inscrite au budget de la Région wallonne.

Le Gouvernement délègue donc la compétence de gestion du Fonds au Ministre du Climat et au Ministre de l'Environnement.

Dans un souci de souplesse, le Gouvernement peut décider d'actualiser en cours d'exercice le budget du Fonds en cas de nécessité, de l'accord du Ministre du Budget.

Article 11

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 12

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Article 13

Cet article prévoit que le décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et, au plus tard, deux mois après sa publication au *Moniteur belge*.

AVANT-PROJET DE DÉCRET

du ... (date) portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience »

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition du Ministre du Climat et du Ministre de l'Environnement,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre du Climat et le Ministre de l'Environnement sont chargés de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Chapitre 1er - Création du Fonds bas-carbone et résilience

Article 1er

Il est créé une unité d'administration publique, dotée de la personnalité juridique, dénommée « Fonds bas carbone et résilience », ci-après dénommée le « Fonds ».

Cette unité est classée dans les organismes de type 1 visés à l'article 3, §1er, 4°, a) du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Art. 2

Le Fonds est placé sous l'autorité du Gouvernement.

Il est géré par les services désignés par le Gouvernement.

Son siège est établi à Namur.

Art. 3

Le Fonds est soumis aux dispositions du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons.

Chapitre 2 - Objectifs et fonctionnement du Fonds

Art. 4

Le Fonds a pour objectif de soutenir par des subventions ou des marchés les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements complémentairement au Fonds KYOTO. À cet effet le fonds peut soutenir des actions et des projets qui s'inscrivent dans la politique énergétique, climatique et environnementale du gouvernement.

Le Gouvernement détermine les projets financés par le fonds.

Art. 5

Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, toute initiative visant l'objectif mentionné à l'article 4 peut donner lieu à une subvention ou faire l'objet d'un marché public à condition que l'initiative soit jugée pertinente selon les critères fixés par le Gouvernement.

Les appels à projet ou subventions qui atteignent un montant supérieur à 250 000 euros HTVA sont soumis pour approbation au Gouvernement.

Art. 6

Une même initiative ne peut pas bénéficier de plusieurs soutiens financiers pour une même dépense.

Art. 7

Peuvent donner lieu à des appels à projets, des subventions ou à des marchés publics les initiatives favorables à l'émergence d'une société à bas carbone et davantage résiliente face aux changements, par exemple, via :

1° l'organisation ou la participation à des évènements;

2° la réalisation ou le développement de projets ou de performances créatifs ou innovants;

3° l'acquisition ou la rénovation de biens mobiliers ou immobiliers;

4° le financement de projets à externalités environnementales et sociétales positives;

5° les investissements de toute nature;

6° la recherche et le développement;

7° les initiatives locales.

Le Fonds peut soutenir des personnes physiques, des personnes morales de droit privé, des personnes morales de droit public ou des associations entre celles-ci.

Le Gouvernement fixe les objets des appels à projets, des subventions ou des marchés publics pouvant faire l'objet d'une intervention du Fonds.

Art. 8

Sans préjudice des dispositions relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, le Gouvernement règle les modalités de demande et d'octroi des subventions, accordées aux projets d'initiatives ou à la suite d'un appel à projets.

Art. 9

Un recours est ouvert aux personnes concernées contre les décisions prises par le Fonds relatives aux appels à projets et aux subventions en vertu du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.

Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée.

A peine d'irrecevabilité, le recours est introduit devant le Gouvernement dans les formes et les délais déterminés le Gouvernement.

Chapitre 3 - Dotation du Fonds

Art. 10

Le Fonds est alimenté par une dotation inscrite au budget de la Région wallonne.

Le Gouvernement peut, en cours d'exercice, actualiser le budget du Fonds.

Chapitre 4 - Dispositions diverses

Art. 11

Dans l'annexe du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, modifié par le décret du 17 décembre 2020, la ligne suivante « - Fonds bas-carbone et résilience » est insérée entre les lignes

898739543	COMMISSARIAT GENERAL AU TOURISME	Type 1.

et la ligne

693771021	Caisse publique d'allocations familiales (FAMIWAL)	Type 2

Art. 12

L'article 1er, §2, alinéa 1er du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons modifié par le décret du 17 décembre 2020, est complété comme suit : « - Le Fonds bas-carbone et résilience. ».

Chapitre 5 - Disposition finale

Art. 13

Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et, au plus tard, deux quinze après sa publication au *Moniteur belge*.

Namur, le 1er juillet 2021.

Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président,

ELIO DI RUPO

Le Ministre de l'Energie,

PHILIPPE HENRY

La Ministre de l'Environnement,

CÉLINE TELLIER

Namur, le 18 juin 2021

GOUVERNEMENT WALLON
INSPECTION DES FINANCES

Note à :

M. Philippe HENRY,
Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Energie et de la Mobilité

Mme Céline TELLIER,
Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal

VOS REFERENCES:	PHH/JYS/ENER/DOP/NOD/mak/E/S21-4285
NOS REFERENCES :	229714
DOSSIER COMPLET LE :	9 juin 2021

OBJET : **Avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience » ;**
Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'exécution du décret du … portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas carbone et résilience ».

---

1. Objet du dossier

L'avis de l'Inspection des finances est sollicité sur :

- un avant-projet de décret visant à créer une personne morale de droit public, sous la forme d'un organisme de type 1 (art. 3, 4°, a), décret WBFin du 15 décembre 2011) et dénommé *« Fonds bas carbone et résilience »*. L'objectif de cette personne morale serait de *« soutenir par des subventions ou des marchés les initiatives et acteurs qui contribuent à l'émergence d'une société bas carbone et davantage résiliente face aux changements (…) »* (art. 4 de l'avant-projet). Le financement de ce nouvel organisme serait assuré par une dotation inscrite au budget de la Région ;

- un projet d'AGW qui prévoit que la gestion courante de cette unité d'administration publique, distincte des services d'administration générale, serait confiée au SPW TLPE et qui encadre l'allocation de subventions par cet organisme, notamment via des appels à projets.

2. Impact budgétaire selon le proposant

Suivant le projet de note au GW : *« Une dotation de 17 millions a été prévue pour ce Fonds pour l'année 2021 dans le cadre des discussions relatives à l'élaboration du budget initial 2021. Par ailleurs, les crédits affectés au fonds feront l'objet de propositions dans le cadre des travaux budgétaires successifs.*

Le Fonds ne sera pas opérationnel avant l'implémentation de WBFin en 2022. Par conséquent, dans l'intervalle, les liquidations se feront via réallocations budgétaires au sein des AB classiques du budget de la Région wallonne.

La programmation annuelle sera soumise annuellement au Gouvernement pour approbation. »

Avenue Prince de Liège, 133 (2ième étage) 5100 JAMBES Tél (081) 32.19.60
Courriel : benoit.debieve.ext@spw.wallonie.be

3. Avis de l'Inspection des finances

3.1. Tant le décret du 15 octobre 2020 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020 (art. 24) que le décret du 17 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021 (art. 96) ont déjà créé une UAP de type 1 de même nom et poursuivant les mêmes objectifs. L'avant-projet de décret soumis a manifestement pour finalité de consolider juridiquement la création de cette UAP, sans la lier à un cavalier budgétaire.

L'Inspection des finances souhaite relever que son avis n'a pas été sollicité au stade de la création de cette UAP lors des travaux du premier ajustement du budget 2020. L'intérêt ou la plus-value apportée par la création d'une telle nouvelle personne morale de droit public ne lui apparaît nullement étant donné que les missions qui seraient les siennes pourraient être assumées directement par l'Administration à charge des crédits « classiques » existants au sein du budget général des dépenses de la Région. La création d'une telle UAP ne comporte par ailleurs pas d'intérêt manifeste au regard des règles de comptabilisation des dépenses (impact SEC).

3.2. De prime abord, l'Inspection des finances constate qu'une forme de co-tutelle est envisagée pour la gestion cette UAP. Un tel mécanisme n'est pas conforme au décret WBFin du 15 décembre 2011 au regard de la définition que celui-ci donne des « Organismes de type 1 », soient « *les organismes qui sont directement soumis à l'autorité* ***d'un Ministre de tutelle*** *et dont la gestion courante est confiée à des fonctionnaires désignés ou à des mandataires* ».

L'Inspection des finances ne peut donc que recommander de supprimer le mécanisme proposé et de confier, le cas échéant, la gestion de l'organisme à un seul Ministre de tutelle. Outre l'incompatibilité avec le décret précité, la mise en place d'une co-tutelle risque d'ajouter « une surcouche » en termes de complexité et de délais à la couche de complexité déjà inhérente à ce type de structure.

3.3. Aucun crédit n'est inscrit à l'AB 41.02 (*« Dotation au Fonds bas carbone et résilience du programme »*) du programme 16.31 (*« Energie »*).

3.4. L'avant-projet de décret appelle les remarques suivantes :

- art. 4 :

° le caractère complémentaire au Fonds Kyoto devrait être clarifié, les missions se recouvrant largement (*cf*. art. 13, décret du 10 novembre 2004) ;

° un marché public n'a pas pour objectif de soutenir *« des initiatives ou des acteurs »* mais de satisfaire les besoins d'un pouvoir adjudicateur ;

° il n'appartient pas au législateur décrétal de s'immiscer dans le fonctionnement du Gouvernement en habilitant les ministres du Climat et de l'Environnement à déterminer les projets financés par le nouvel UAP ;

- art. 5 : que signifie pour une initiative de *« faire l'objet d'un marché public »* ? ;

- art. 6 : le sens de la disposition n'est pas clair. S'agit-il uniquement d'éviter un double subventionnement ? ;

- art. 11 : que peut signifier *« l'annexe de l'arrêté du décret »* ?

3.5. L'exposé des motifs et le commentaire des articles de l'avant-projet de décret joints au dossier s'intitulent erronément *« avant-projet de décret (date) portant création d'une UAP de type 1 'Fonds post covid-19 de rayonnement de la Wallonie' ».*

3.6. Dans le projet d'AGW, à l'article 11, al. 2, il serait utile de préciser le sens de la phrase suivante : *« Les ministres peuvent réclamer des informations complémentaires aux bénéficiaires afin d'identifier les besoins complémentaires ».*

3.7. Alors que cet organisme serait géré par le SPW TLPE, les appels à projets qui seraient lancés par lui pourraient porter sur des matières relevant du SPW ARNE (*cf*. art. 4, 5° à 7°, du projet d'AGW), ce qui apparaît incohérent.

3.8. Le projet de note au GW ne mentionne aucune incidence *« fonction publique »*. Il conviendrait néanmoins de s'assurer que le SPW TLPE dispose du personnel pour assurer les missions de cette nouvelle personne morale de droit public (lancement des appels à projets, participation aux comités de sélection, examen des demandes, contrôle et liquidation des subventions, participation aux comités d'accompagnement ; lancement et attribution des marchés).

En conclusion, au regard des remarques formulées, l'Inspection des finances ne peut que constater la perfectibilité du projet qui lui est soumis. Elle recommande de revoir celui-ci afin de le rendre compatible avec les règles légales précitées, voire d'envisager la suppression de l'UAP au regard du très faible intérêt concret que celle-ci représente par rapport à l'intégration directe de ses missions au sein de l'Administration et leur financement par les crédits classiques du budget régional.

L'Inspecteur des finances,

C. HALIN
Inspecteur des finances
Date : 2021.06.18 15:49:33 +02'00'

L'Inspecteur des finances,

Benoît Debière (Signature)
Signature numérique de Benoît Debière (Signature)
Date : 2021.06.18 14:09:40 +02'00'

Benoît DEBIEVE

Copie à :
- *M. Jean-Luc Crucke, Ministre du Budget ;*
- *Mme Annick Fourmeaux, Directrice générale du SPW TLPE.*
- *Mme Bénédicte Heindrichs, Directrice générale du SPW ARNE.*

Rapport du 26 mai 2021 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales

Objet : Avant-projet de décret portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas-carbone et résilience »

Question 1. Le projet de réglementation affecte-t-il, directement ou indirectement, l'égalité entre les hommes et les femmes ?

Non.

Question 2. Y a-t-il des différences entre la situation respective des hommes et des femmes dans la matière relative au projet de réglementation ? Si oui, ces différences sont-elles sources d'inégalités ?

Non.

Question 3. Comment comptez-vous prévenir ou compenser les éventuels effets négatifs du projet de réglementation sur l'égalité entre les hommes et les femmes ?

Sans objet.