CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.760 du 26 mars 2025

A. 232.415/XV-4617

En cause : **l'association sans but lucratif FÉDÉRATION BELGE DES ENTREPRISES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES (FEBEG)**,
ayant élu domicile chez
M^es Damien VERHOEVEN
et Lola MALLUQUIN, avocats,
boulevard de l'Empereur, 3
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ,
Philippe VERNET, Grégoire RYELANDT
et Germain HAUMONT, avocats,
place Flagey, 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 décembre 2020, la partie requérante demande l'annulation de « [l]'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19 ».

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 256.377 du 27 avril 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.377), a rouvert les débats et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2024.

M^me^ Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Lola Malluquin, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Sébastien Depré et Germain Haumont, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Cadre juridique et faits

Le cadre juridique et les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.377, précité. Il y a lieu de s'y référer, en y ajoutant ce qui suit.

Le 13 avril 2023, la partie requérante introduit auprès de la Cour constitutionnelle un recours en annulation des articles 2 à 5 du décret de la Région wallonne du 22 septembre 2022 suspendant les coupures et insérant un article 66/1 dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et un article 2*bis* dans le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz.

La Cour constitutionnelle a, par un arrêt n° 14/2024 du 25 janvier 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.014), annulé les dispositions attaquées et a rejeté la demande de maintien des effets formulée par le Gouvernement wallon.

IV. Maintien de l'intérêt à agir

IV.1. Réouverture des débats et thèse de la partie adverse

Par l'arrêt n° 256.377, précité, le Conseil d'Etat, informé de l'adoption d'un décret ayant notamment pour objet la validation législative de l'acte attaqué et de l'introduction d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre ces dispositions décrétales, a rouvert les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par l'auditeur général adjoint d'examiner l'intérêt au recours de la partie requérante à la lumière de l'arrêt à rendre.

Le rapport complémentaire conclut au maintien de cet intérêt, à la suite de l'annulation des articles 2 à 5 du décret du 22 septembre 2022 précité. Dans le dernier mémoire déposé à la suite de ce rapport, la partie adverse ne le conteste pas.

IV.2. Appréciation

La disparition de l'ordre juridique des articles 2 à 5 du décret du 22 septembre 2022 précité a pour conséquence que la partie requérante maintient son intérêt au recours.

La requête est recevable.

V. Troisième moyen, première et deuxième branches

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le troisième moyen est pris de « la violation de la Constitution, notamment ses articles 33, 34, et 143 (loyauté fédérale) et 159 (exception d'illégalité et hiérarchie des normes) ; de la violation de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 [ci-après "la LSRI"], notamment ses articles 6, § 1er, VI, al. 3 (libre circulation des services et cadre normatif de l'Union) ; 6, § 1er, VI, al. 4, 2° (protection des consommateurs) ainsi que al. 5, 3° (politique des prix et des revenus), 4° (droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce) et 5° (droit commercial) ; 6, § 1er, VII, al. 2, d) (tarifs, en ce compris la politique des prix en matière d'énergie) ; 6, § 3, 2°, (concertation au sujet de la politique de l'énergie) l'article 10 (compétences implicites) et l'article 92*bis* (accord de coopération) ; de la violation de la [loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, ci-après « loi Électricité »], notamment son article 20*bis*, de la violation de la [loi du

12 avril 1965 relative au transport des produits gazeux et autres par canalisations, ci-après « loi Gaz »], notamment son article 15/10, et de l'excès de pouvoir ».

En une première branche, la partie requérante fait valoir que « l'arrêté attaqué établit une catégorie de clients protégés auxquels s'applique le tarif social établi par l'autorité fédérale et fixe des éléments du régime auquel il est soumis », alors que « la politique des prix, de même que les autres matières dont il est question en l'espèce, font partie des compétences de l'autorité fédérale ».

En une deuxième branche, elle soutient que « l'arrêté attaqué établit une catégorie de clients protégés auxquels s'applique le tarif social établi par l'autorité fédérale et fixe des éléments du régime auquel il est soumis », alors que « les critères de compétences implicites ne sont pas remplis ».

Sur la première branche, intitulée « compétence fédérale, e.a. en matière de prix », elle relève que l'acte attaqué établit une catégorie de client protégé conjoncturel. Elle expose que ces clients, précédemment approvisionnés en énergie par un fournisseur commercial à un prix de marché, se verront désormais approvisionnés par le gestionnaire de réseau de distribution (GRD) au « tarif social », c'est-à-dire un prix régulé, inférieur au prix du marché. Elle en infère que l'acte attaqué a pour effet et pour but de modifier le prix de fourniture d'énergie applicable à la catégorie de clients qu'il vise.

Elle souligne que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la LSRI réserve la politique des prix à l'autorité fédérale. Elle ajoute que l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la même loi dispose que, par exception à la compétence des régions en matière d'énergie, l'autorité fédérale reste compétente pour « les tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs visée à l'alinéa 1er, a) et b) », à savoir les tarifs de distribution. Elle indique que cette disposition est claire et ne doit pas être interprétée. À titre surabondant, elle s'autorise des travaux parlementaires. Elle soutient que l'acte attaqué viole donc de façon manifeste la compétence fédérale en matière de prix.

Elle expose que l'acte attaqué organise par ailleurs des éléments comme la suspension du contrat de fourniture (articles 4, alinéa 5, et 6, alinéa 3), ainsi que l'exigibilité des factures de fournitures antérieures à l'octroi du statut de client protégé (article 5). Elle fait valoir que ces éléments font partie de la protection du consommateur, des pratiques de marché voire du droit de la concurrence et du droit commercial, ce qui relève également des compétences fédérales, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2° (protection des consommateurs), alinéa 5, 4° (droit de la concurrence et des pratiques du commerce), et 5° (droit commercial) de la LSRI. Elle

constate que la section de législation du Conseil d'État a rappelé la compétence fédérale dans ces matières.

Elle conclut que l'acte attaqué viole les compétences fédérales.

Sur la deuxième branche, intitulée « pas de compétences implicites », elle considère que les conditions pour faire valoir les compétences implicites prévues à l'article 10 de la LSRI ne sont pas réunies.

Selon elle, l'empiètement sur la compétence fédérale n'est pas marginal. Elle observe que la note au Gouvernement estime que l'acte attaqué sera appliqué à 40.000 ménages et indique que le régime fédéral de coûts maximaux pour clients protégés concerne de l'ordre de 450.000 ménages pour toute la Belgique, soit de l'ordre de 144.000 ménages en Wallonie. Elle en déduit que l'acte attaqué mène (selon les estimations du Gouvernement) à une augmentation du nombre de clients protégés de l'ordre de 28 % par rapport à ce que prévoit le régime fédéral.

Elle ajoute que la matière ne se prête pas non plus à un traitement différencié. Elle conteste l'affirmation dans la note au Gouvernement selon laquelle « les clients protégés fédéraux sont exclus du dispositif ». Elle relève que l'article 2, 2°, de l'acte attaqué mentionne « à l'exclusion des clients protégés en matière d'électricité ». Elle observe toutefois, d'une part, qu'aucune exclusion similaire n'est prévue pour les clients protégés en matière de gaz et, d'autre part, que même en matière d'électricité, l'exclusion ne vaut pas pour la catégorie de clients protégés conjoncturels visés au point 1° de l'article 2 de l'arrêté attaqué. Elle en déduit qu'il est donc possible qu'un client tombe à la fois dans le champ d'application du régime de client protégé fédéral et de client protégé conjoncturel wallon. Or, selon elle, les deux régimes sont inconciliables : un même client ne peut être fourni en même temps (selon le régime fédéral) par son fournisseur, avec financement au travers de la cotisation fédérale et (selon le régime de l'acte attaqué) par son gestionnaire de réseau de distribution avec financement via une intervention régionale forfaitaire.

Elle soutient qu'à tout le moins, l'exercice de la politique fédérale devient exagérément difficile, puisqu'il faudra arbitrer, au cas par cas et sans critère légal, un conflit de normes entre les échelons fédéral et régional. À son estime, la disproportion est d'autant plus évidente que l'objectif poursuivi peut être atteint sans mettre en cause l'application du régime fédéral de clients protégés et sans mettre en cause les intérêts des fournisseurs commerciaux.

Elle soutient encore que l'acte attaqué viole le principe de loyauté fédérale, consacré à l'article 143, § 1er, de la Constitution et qu'il viole l'article 6,

§ 1er, VI, alinéa 3, de la LSRI, puisqu'en retirant de l'ordre de 40.000 ménages du marché libéralisé, l'acte attaqué ne respecte ni la libre circulation des services, ni le cadre normatif de l'Union.

V.1.2. Le mémoire en réponse

Sur la première branche, la partie adverse estime que l'acte attaqué n'empiète pas sur la compétence réservée à l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la LSRI, pour déterminer « les tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs visés à [l'article 6, § 1er, VII], alinéa 1er, a) et b) ». Elle précise que les prix maximaux, constituant le tarif social dont bénéficient les clients résidentiels visés par l'acte attaqué, sont fixés au niveau fédéral en vertu de l'article 20, § 2, de la loi Électricité et de l'article 15/10, § 2/2, de la loi Gaz.

Elle rappelle que le tarif social est défini dans le décret wallon du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (« le décret Électricité ») et le décret wallon du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (« le décret Gaz ») comme « le tarif spécifique applicable aux clients protégés et déterminés par l'autorité compétente » et que par « autorité compétente », les décrets visent l'autorité fédérale.

Elle estime que l'acte attaqué n'intervient en aucun cas en matière de fixation des prix du tarif social, qu'il ne contient aucune disposition à ce sujet et que la partie requérante reste en défaut d'identifier quelle disposition de l'acte attaqué fixerait un prix et empièterait de cette manière sur la compétence de l'autorité fédérale.

Elle estime qu'il y a lieu de distinguer la compétence exercée par l'autorité fédérale en matière de fixation de prix maximaux applicables aux clients protégés, d'une part, et la compétence des régions permettant de définir les catégories de clients résidentiels, pouvant bénéficier de la fourniture d'énergie au tarif social fixé par l'autorité fédérale, d'autre part. Selon elle, la mission de fourniture au tarif social est envisagée, en Région wallonne, comme une obligation de service public à charge des gestionnaires du réseau de distribution, en vertu de l'article 34, 3°, du décret Électricité et de l'article 32, § 1er, 3°, du décret Gaz. Elle s'appuie sur les travaux parlementaires relatifs à la sixième réforme de l'État. Elle en déduit que la compétence fédérale en matière de détermination du tarif social ne s'oppose donc pas à la compétence des régions pour imposer, comme en l'espèce, des obligations de service public aux acteurs du marché, consistant à fournir au tarif social défini au niveau fédéral des catégories de personnes qu'elles déterminent.

Elle conclut que l'acte attaqué ne viole pas la compétence fédérale en matière de prix, dès lors qu'il ne prévoit pas de tarif social spécifique qui s'écarterait des prix maximaux fixés dans deux arrêtés ministériels fédéraux du 30 mars 2007.

Elle fait valoir que la partie requérante ne développe pas sa critique selon laquelle l'acte attaqué empièterait sur les compétences de l'autorité fédérale en matière de protection du consommateur, des pratiques du marché, du droit de la concurrence et du droit commercial, en visant spécifiquement la suspension du contrat de fourniture et l'exigibilité des factures de fournitures. Elle expose qu'à défaut d'un tel exposé dans la requête, il lui est impossible de présenter ses arguments en faveur de la légalité de l'acte attaqué, en manière telle que cette partie de la première branche n'est pas recevable.

Elle n'aperçoit pas en quoi les deux mesures soulignées par la partie requérante touchent à la compétence de l'autorité fédérale en matière de pratiques du marché, de droit de la concurrence et de droit commercial. S'appuyant sur l'arrêt n° 101/2013 du 9 juillet 2013 de la Cour constitutionnelle, elle est d'avis qu'elle peut compléter le cadre général de protection du consommateur, par des mesures spécifiques dans l'exercice de ses compétences en matière de politique d'énergie. Elle estime que c'est ce qu'elle a fait en l'espèce, en prévoyant que l'intervention des gestionnaires de réseau de distribution en faveur des clients protégés conjoncturels entraîne la suspension du contrat avec le fournisseur et l'interruption de la procédure de défaut de paiement.

Sur la deuxième branche, elle indique que l'acte attaqué ne relève pas de l'exercice des compétences implicites sur la base de l'article 10 de la LSRI, puisqu'il n'empiète pas, comme démontré en réponse à la première branche, sur les compétences fédérales. Il constitue une intervention dans les compétences régionales en matière de politique de l'énergie.

À titre surabondant, elle relève que la partie requérante ajoute que l'acte attaqué ne respecterait « ni la liberté de circulation des services, ni le cadre normatif de l'Union », sans toutefois développer ces critiques. Elle estime que le moyen est, sur ce point, irrecevable.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, déposé le 7 juin 2022, la partie adverse répète que l'acte attaqué ne porte pas atteinte aux compétences de l'autorité fédérale en matière de tarifs, conformément à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la LSRI. Elle estime que la question de la compétence régionale en matière de tarif social applicable

aux clients protégés mérite d'être posée et de recevoir une réponse claire et non équivoque. Elle souligne que la section de législation du Conseil d'État n'a jamais remis en cause cette compétence dans des avis antérieurs, alors que « depuis longtemps, la Région wallonne a adopté des dispositions qui visent à définir des catégories de clients protégés pouvant bénéficier des tarifs sociaux déterminés par l'autorité fédérale ». Elle cite des exemples de telles législations et relève que, dans ses avis, la section de législation « n'a jamais contesté la compétence de la Région pour prescrire la fourniture par les GRD des clients protégés régionaux, au tarif social défini par l'autorité fédérale, y compris tout récemment, c'est-à-dire à l'occasion de l'adoption de l'acte attaqué ».

Enfin, elle suggère que le Conseil d'État interroge la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel afin de déterminer si les dispositions décrétales qui servent de fondement à l'acte attaqué violent les règles de répartition des compétences en matière de protection du consommateur et de politique des prix. Selon elle, l'acte attaqué se borne à étendre la liste des clients protégés régionaux, sans modifier le principe selon lequel ces clients bénéficient du tarif social en vertu de dispositions décrétales préexistantes. Elle en déduit que, si un empiètement sur les compétences fédérales devait être retenu, il découlerait non de l'acte attaqué, mais de ces dispositions décrétales elles-mêmes.

Elle propose de poser à la Cour constitutionnelle les deux questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 33, 33*bis*, 34, §1er, 3°, b), du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, en ce qu'ils créent la catégorie de clients protégés et qu'ils prévoient que les clients protégés bénéficient du tarif social fixé par l'autorité fédérale, violent-ils l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 3°, ainsi que l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), selon lesquels l'autorité fédérale est seule compétente en ce qui concerne la protection du consommateur, ainsi que la politique des prix en matière d'énergie ? »,

« Les articles 31*bis*, 31*ter*, §1er, 32, §1er, 3°, b), du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, en ce qu'ils créent la catégorie de clients protégés et qu'ils prévoient que les clients protégés bénéficient du tarif social fixé par l'autorité fédérale, violent-ils l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 3°, ainsi que l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), selon lequel l'autorité fédérale est seule compétente en ce qui concerne la protection du consommateur, ainsi que la politique des prix en matière d'énergie ? ».

Elle rappelle que, conformément à l'article 26, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État est tenu de poser cette question, sauf exceptions non applicables en l'espèce.

V.2. Appréciation

Par l'arrêt n° 14/2024, précité, la Cour constitutionnelle a décidé ce qui suit :

« B.10.1. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

> "L'autorité fédérale est [...] seule compétente pour
> [...]
> 3° la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d)".

B.10.2. L'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, *d)*, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que l'autorité fédérale est compétente pour les tarifs, en ce compris la politique des prix, sans préjudice de la compétence régionale en matière de tarifs de distribution d'énergie.

B.10.3. La formulation actuelle de cette disposition résulte de l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État. Les travaux préparatoires mentionnent :

> "En vertu du nouvel article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique des prix en matière de fourniture d'électricité et de gaz, en ce compris la politique sociale des prix, continuera à relever de la compétence exclusive de l'autorité fédérale. Ceci ne porte préjudice ni aux compétences des régions d'imposer des obligations de service public liées à leurs compétences, ni à leur compétence en matière de tarifs de distribution" (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232, p. 103).

B.11. La compétence de l'autorité fédérale relative à la politique sociale des prix ne porte pas seulement sur le montant des prix. Elle inclut la compétence de déterminer les bénéficiaires des prix concernés. En effet, sans une identification des bénéficiaires, il est impossible de mener une politique sociale des prix.

Cette compétence relève exclusivement de l'autorité fédérale. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement wallon, la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet pas aux régions d'adopter une politique sociale des prix adaptée aux circonstances régionales, sous réserve du recours aux pouvoirs implicites.

B.12. Bien que les dispositions attaquées ne déterminent pas, en soi, les prix maximaux de l'énergie pour les clients protégés, elles élargissent considérablement les catégories de bénéficiaires de ces prix. Elles ont donc pour objet de modifier le prix payé par leurs destinataires. Ce faisant, la Région wallonne empiète sur la politique sociale des prix de l'énergie, laquelle ressortit aux compétences de l'autorité fédérale.

B.13.1. La Cour doit toutefois encore examiner si la Région wallonne peut se prévaloir des pouvoirs implicites.

Aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les législateurs décrétaux ne sont pas compétents, pour autant que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de leur compétence. Il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée puisse être considérée comme étant nécessaire à l'exercice des compétences du législateur décrétal, que cette matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière en l'espèce fédérale ne soit que marginale.

B.13.2. L'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 réserve à l'autorité fédérale les matières relatives à la politique de l'énergie "dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national", et notamment "les tarifs, en ce compris la politique des prix". Cette disposition contribue à garantir l'union économique et monétaire.

B.14. L'article 66/1, § 1er, 2°, du décret "Électricité" étend fortement le champ d'application *ratione personae* du régime des prix maximaux pour la fourniture d'énergie, fût-ce pour une durée limitée.

En effet, cette disposition vise les clients dont le revenu professionnel a été impacté par la pandémie de COVID-19 ou par la crise des prix de l'énergie, les clients qui ont le statut de chômeurs complets indemnisés, les clients bénéficiant d'une intervention majorée versée par leur mutuelle et qui ne disposent pas du statut de client protégé résidentiel, les victimes des inondations du mois de juillet 2021 et les personnes vivant sous le même toit que ces catégories de clients.

B.15. Par conséquent, les dispositions attaquées remettent fondamentalement en cause les arbitrages économiques qui ont été réalisés par l'autorité fédérale, et en particulier l'équilibre entre l'intérêt des fournisseurs d'énergie et celui des clients.

B.16. Il s'ensuit que la matière concernée ne se prête pas à un règlement différencié ».

Par identité de motifs, l'acte attaqué viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 3°, et l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la LSRI, visés au moyen. À la lumière de cet arrêt, les questions préjudicielles suggérées par la partie adverse ne sont pas utiles à la solution du litige.

Le troisième moyen est fondé en ses première et deuxième branches.

VI. Autres branches du troisième moyen et autres moyens

Les autres branches du troisième moyen et les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Demande de maintien des effets

VII.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse formule une demande de maintien des effets de l'acte attaqué, en ces termes (les notes infrapaginales sont omises) :

« 23. L'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit qu'"à la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements

annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1er ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers".

24. À cet égard, le Conseil d'État juge que :

> "En application de l'article 14*ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre de toute évidence que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances. La Cour constitutionnelle a aussi insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre "l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées". De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, "la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds". À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des "effets insurmontables et disproportionnés"".

25. En l'espèce, si l'acte attaqué devait être annulé, il y aurait lieu d'en maintenir les effets pour le passé, tenant compte des répercussions disproportionnées et insurmontables d'une annulation *ex tunc*.

Il en va de même pour l'acte attaqué dans le recours portant le A. 233.834/XV-4762 que M. l'auditeur propose d'appeler ensemble avec la présente affaire. L'acte attaqué dans ce recours prolonge le régime mis en place par l'acte attaqué jusqu'au 31 décembre 2021.

La partie requérante considère qu'il y a également lieu d'appeler ensemble avec la présente affaire le recours portant le A. 236.175/XV-5039. Ce recours a été introduit après le dépôt du rapport de M. l'auditeur. Il porte sur un arrêté qui prolonge le régime mis en place par l'acte attaqué jusqu'au 31 août 2022. De cette manière, les recours dirigés contre les trois arrêtés qui organisent le régime contesté et qui permettent de postuler le statut de client protégé conjoncturel jusqu'au 31 août 2022 seraient traités ensemble par Votre Conseil.

La partie adverse est d'avis qu'en cas d'annulation de ces trois arrêtés, il y aurait lieu de maintenir les effets qu'ils ont produits, pour les raisons exposées ci-dessous.

26. L'annulation rétroactive de l'acte attaqué et de ceux visés par les recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le A. 236.175/XV-5039 produirait tout d'abord des effets catastrophiques dans le chef des clients protégés. Ceux-ci devraient en effet rembourser à la Région wallonne la différence entre le tarif social dont ils ont

bénéficié et le tarif commercial ordinaire qu'ils auraient payé s'ils n'avaient pas bénéficié du tarif social.

Les clients protégés sont, par hypothèse, des consommateurs qui se trouvent dans une situation économique extrêmement précaire. Selon l'article 2 de l'acte attaqué, il s'agit de consommateurs qui sont dans une situation de difficulté pour faire face à leur facture d'énergie ou en situation de difficulté de paiement de leur facture d'énergie. Le statut de client protégé conjoncturel a précisément été créé pour alléger la facture d'énergie de ces consommateurs économiquement fragiles et leur permettre de les honorer.

Ces clients protégés ne seront pas capables de faire face aux demandes de remboursement de la Région wallonne. Ces remboursements les placeraient en effet dans une situation économique intenable, avec les conséquences humaines et sociales désastreuses que l'on imagine. Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui, en période d'augmentation galopante du coût de la vie, due à une inflation considérable. Ces clients protégés seraient ainsi doublement pénalisés.

À titre d'illustration, la partie adverse produit un tableau établi sur la base des données de la CWaPE qui mentionne les montants forfaitaires pour l'électricité et le gaz, dont les clients protégés ont bénéficié ou bénéficient encore pour la période couverte par l'acte attaqué et ceux visés dans le recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le recours portant le A. 236.175/XV-5039, c'est-à-dire du 1er octobre 2020 au 31 août 202212. Ces montants correspondent à la différence entre le tarif commercial ordinaire et le tarif social.

Les montants varient selon les GRD car ces montants incluent des frais qui ne sont pas identiques pour tous les GRD.

Si on prend la situation, par exemple, de clients protégés conjoncturels fournis par ORES Hainaut, qui, par hypothèse, ont bénéficié du tarif social depuis la mise en place du régime, le 10 octobre 2020, et qui continuent à en bénéficier aujourd'hui, on voit que, jusqu'au 30 mars 2022, ils ont bénéficié d'une intervention financière d'un montant total de 3.973.17 EUR.

Ce montant de 3.973.17 EUR représente l'avantage financier dont bénéficient ces clients protégés conjoncturels, grâce au mécanisme mis en place par l'arrêté attaqué et les deux arrêtés de prolongation. En cas d'annulation rétroactive des arrêtés contestés, ces clients devraient donc rembourser ce montant, puisque la base juridique grâce à laquelle ils bénéficient de cet avantage disparaîtra.

À ce montant, il faut encore ajouter le montant de l'intervention financière dont ces clients protégés conjoncturels bénéficient entre le 1er avril 2022 et le 31 août 2023. Les chiffres exacts ne sont pas connus à ce jour.

Les montants à rembourser par les clients protégés conjoncturels sont, on le voit, considérables. L'effet de l'annulation serait insurmontable dans leur chef et également disproportionné par rapport à la satisfaction que la partie requérante retirerait de l'annulation de l'acte attaqué (et de ses deux prolongations).

27. L'acte attaqué dans la présente affaire a cessé de produire ses effets. Il permettait en effet de demander le statut de client protégé conjoncturel jusqu'au 31 mars 2021 et ce statut venait à échéance au plus tard douze mois à compter de son octroi, soit le 31 mars 2022.

[...]

28. L'annulation rétroactive de l'acte attaqué et de ceux visés par les recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le A. 236.175/XV-5039 aurait également un impact négatif considérable sur les fournisseurs. Ceux-ci devraient identifier les

clients qui ont été transférés vers les GRD. Les fournisseurs ne disposent pas eux-mêmes de ces données. Ce sont les GRD qui devraient les leur fournir et les fournisseurs devront alors recontacter les clients au cas par cas pour réactiver leur contrat.

Par ailleurs, les fournisseurs ne pourront plus appliquer les tarifs qui étaient en vigueur au moment où le statut de client protégé a été octroyé. Ces tarifs ne sont en effet plus appliqués aujourd'hui, vu l'augmentation considérable du prix de l'énergie. Il conviendra donc de déterminer quels tarifs appliquer, avec le risque de contestations multiples que cela pourrait entraîner.

29. La partie adverse considère donc que, vu les intérêts en présence, il s'impose de maintenir les effets de l'acte attaqué dans le présent recours pour le passé ; […] ».

VII.2. Appréciation

Saisie de la même demande, pour des motifs substantiellement identiques, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit dans son arrêt n° 14/2024, précité :

« B.18. En soutenant que l'annulation aurait des conséquences catastrophiques pour les clients protégés conjoncturels qui seraient tenus de rembourser à la Région wallonne la différence entre le tarif social et le tarif commercial, le Gouvernement wallon n'établit pas la nécessité de maintenir les effets des dispositions annulées, puisque l'action inconstitutionnelle de la Région est la cause de l'annulation et que la Région peut, partant, être amenée à en supporter les conséquences, notamment vis-à-vis des clients protégés qui ont bénéficié de ces dispositions.

Pour le reste, le Gouvernement wallon n'établit pas en quoi l'annulation des dispositions attaquées engendrerait des difficultés administratives insurmontables à charge des fournisseurs ».

Pour les mêmes motifs, il y a lieu de rejeter la demande de maintien des effets formulée par la partie adverse dans la présente affaire.

VIII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire et dans son ultime dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 24 septembre 2020 établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19 est annulé.

Article 2.

La demande de maintien des effets est rejetée.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 26 mars 2025, par la XV^{e} chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Élisabeth Willemart,	conseillère d'État,
Joëlle Sautois,	conseillère d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, La Présidente,

Frédéric Quintin Anne-Françoise Bolly