

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.763 du 26 mars 2025

A. 236.175/XV-5039

En cause : **l'association sans but lucratif  
FÉDÉRATION BELGE DES ENTREPRISES  
ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES (FEBEG),**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> 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<sup>es</sup> 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 19 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de « [l']arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 2022 modifiant 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 dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure, concluant à l'annulation de l'acte attaqué.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans lequel elle sollicite le maintien des effets de l'acte attaqué.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a rédigé un avis sur la base des articles 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Cet avis a été notifié aux parties.

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

M<sup>me</sup> Elisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Lola Malluquin, avocate, comparaisant pour la partie requérante, et M<sup>es</sup> Sébastien Depré et Germain Haumont, avocats, comparaisant 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 recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.377 du 27 avril 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.377). 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 2bis 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*

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, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 3 (libre circulation des services et cadre normatif de l'Union) ; 6, § 1<sup>er</sup>, VI, al. 4, 2<sup>o</sup> (protection des consommateurs) ainsi que al. 5, 3<sup>o</sup> (politique des prix et des revenus), 4<sup>o</sup> (droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce) et 5<sup>o</sup> (droit commercial) ; 6, § 1<sup>er</sup>, VII, al. 2, d) (tarifs, en ce compris la politique des prix en matière d'énergie) ; 6, § 3, 2<sup>o</sup> (concertation au sujet de la politique de l'énergie) l'article 10 (compétences implicites) et l'article 92bis (accord de coopération) et de l'excès de pouvoir ».

En une première branche, la partie requérante fait valoir que « l'arrêté attaqué (via ses articles 2, 3, 5 et 6) prolonge un régime établissant 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 et (via son article 1) ajoute une catégorie de clients protégés conjoncturels par le régime ainsi prolongé », 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 (via ses articles 2, 3, 5 et 6) prolonge un régime établissant 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 et (via son article 1) ajoute une catégorie de clients protégés conjoncturels par le régime ainsi prolongé », 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'arrêté du 24 septembre 2020 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 le régime de clients protégés conjoncturels a pour effet et pour but de modifier le prix de fourniture d'énergie applicable à la catégorie de clients qu'il vise. Elle ajoute que l'acte attaqué prolonge la durée de ce régime et introduit une nouvelle catégorie de bénéficiaires de ce statut et qu'il a donc également pour effet de modifier, pendant la période de prolongation, les prix de fourniture payés par les ménages concernés.

Elle souligne que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, de la LSRI réserve la politique des prix à l'autorité fédérale. Elle ajoute que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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 fait encore valoir que la section de législation du Conseil d'Etat « a confirmé à plusieurs reprises le défaut de compétence des régions en matière de tarif social » et cite, en particulier, l'avis n° 69.836/I/V du 29 septembre 2021.

Elle expose que l'arrêté du 24 septembre 2020 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) et que l'acte attaqué prolonge la durée de ces dispositions. 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, § 1<sup>er</sup>, 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, en synthèse, que « le Gouvernement wallon, qui est incompétent pour établir un régime de client protégé conjoncturel (lequel relève de la compétence fédérale), l'est tout autant pour prolonger la durée d'application d'un tel régime ou ajouter de nouvelles catégories de clients protégés conjoncturels » et 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 celui-ci « existe (en principe) pendant pas moins de 29 mois (soit quasi deux ans et demi), pour tous les clients qui font appel au régime de client protégé conjoncturel ».

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. Elle précise, à cet égard, que « le nombre de bénéficiaires du régime fédéral de clients protégés a été doublé entre l'adoption de l'arrêté du 24 septembre 2020 et la prolongation de sa durée d'application par l'acte du 1<sup>er</sup> avril 2020 ». 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 client conjoncturel wallon) par son gestionnaire de réseau de distribution avec financement via une intervention régionale forfaitaire.

Elle indique que, dans son avis sur le projet devenu l'arrêté attaqué, la CWaPE a reconnu « le bien-fondé de cette critique et les difficultés pratiques découlant de ce cumul de deux régimes ».

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'arrêté du 24 septembre 2020 et l'acte attaqué qui le prolonge violent le principe de loyauté fédérale, consacré à l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et qu'ils violent l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la LSRI, puisqu'en retirant des ménages du marché libéralisé, l'acte attaqué ne respecte ni la libre circulation des services, ni le cadre normatif de l'Union européenne.

#### *V.1.2. Le mémoire en réponse*

Sur la première branche, la partie adverse estime que l'acte attaqué, modifiant l'arrêté du 24 septembre 2020, n'empiète pas sur la compétence réservée à l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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, § 1<sup>er</sup>, VII], alinéa 1<sup>er</sup>, 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 ni l'acte attaqué ni l'arrêté du 24 septembre 2020 n'interviennent en matière de fixation des prix du tarif social, qu'ils ne contiennent 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, § 1<sup>er</sup>, 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'arrêté du 24 septembre 2020 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.

Elle ajoute qu'« en ce qu'elle vise les articles 4 et 5 de l'arrêté du 24 septembre 2020, la première branche est irrecevable dès lors que l'acte attaqué ne

modifie pas ces dispositions et que les critiques formulées ne concernent donc pas l'objet de l'acte attaqué ».

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, sur ce point, est irrecevable.

### *V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse*

Dans son dernier mémoire déposé le 24 avril 2024, la partie adverse « prend acte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 14/2024 », précité.

### *V.2. Appréciation*

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

« B.10.1. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d)”.

B.10.2. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 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, § 1<sup>er</sup>, 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 décrets 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 décrets, 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, § 1<sup>er</sup>, 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, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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 ».

Il a été jugé par l'arrêt n° 262.761 prononcé ce jour que, par identité de motifs, l'arrêté du 24 septembre 2020 établissant une catégorie de client protégé conjoncturel en électricité et en gaz dans le cadre de la crise COVID-19 viole l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 3<sup>o</sup>, et l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VII, alinéa 2, d), de la LSRI,

visés au moyen. L'arrêté précité a, en conséquence, été annulé et la demande de maintien de ses effets a été rejetée.

De même, l'arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2021 modifiant cet arrêté du 24 septembre 2020 a été annulé par l'arrêt n° 262.762 prononcé ce jour. La demande de maintien des effets a également été rejetée.

L'arrêté attaqué, qui prolonge le régime mis en place par cet arrêté du 24 septembre 2020, et en étend le champ d'application, en créant une nouvelle catégorie de client protégé conjoncturel, viole pour les mêmes motifs les mêmes dispositions.

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) :

« 17. L'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat 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 1<sup>er</sup> 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.

18. À cet égard, le Conseil d'Etat juge que :

“En application de l'article 14<sup>ter</sup> des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, 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"

19. 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 Monsieur le Premier 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. 232.415/XV-4617. Ce recours a pour objet l'arrêté de base, du 24 septembre 2020, qui met en place le régime prolongé par l'acte attaqué. De cette manière, les recours dirigés contre les trois arrêtés qui organisent le régime contesté et qui ont permis 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.

20. L'annulation rétroactive de l'acte attaqué et de ceux visés par les recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le A. 232.415/XV-4617 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 grâce à l'acte attaqué et grâce à ceux visés dans le recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le recours portant le A. 232.415/XV-4617, c'est-à-dire depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2020. 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 ont continué à en bénéficier, on voit que, jusqu'en octobre 2023, ils ont bénéficié d'une intervention financière d'un montant total de 14.701,74 EUR.

Ce montant de 14.701,74 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.

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 des actes dont elle poursuit l'annulation.

21. L'annulation rétroactive de l'acte attaqué et de ceux visé par les recours portant le A. 233.834/XV-4762 et le A. 232.415/XV-4617 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 ont en effet évolué avec le temps. Il conviendra donc de déterminer quels tarifs appliquer, avec le risque de contestations multiples que cela pourrait entraîner.

22. 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 [...] ».

## 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, 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 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 2022 modifiant 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 22 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<sup>e</sup> chambre du  
Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,  
Élisabeth Willemart,  
Joëlle Sautois,  
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,  
conseillère d'État,  
conseillère d'État,  
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly