



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.960/4
du 26 janvier 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon
'concernant les dispositions temporaires en matière de primes
énergie, logement et embellissement'

Le 24 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'concernant les dispositions temporaires en matière de primes énergie, logement et embellissement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 janvier 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu de l'article 33, § 1^{er}, 4°, et de l'article 42, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire', le projet d'arrêté doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Par ailleurs, il résulte de 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', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Il ne ressort pas du dossier que ces formalités auraient été accomplies.

Il appartiendra au ministre de veiller à ce qu'elles le soient. Cela fait, elles seront visées au préambule de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon son intitulé, le projet d'arrêté comporte des « dispositions temporaires en matière de primes énergie, logement et embellissement ».

En son article 17, il prévoit l'abrogation d'un arrêté ministériel portant le même intitulé. La lecture du *Moniteur belge* du 16 janvier 2015 permet d'apprendre qu'il s'agit d'un arrêté ministériel du 19 décembre 2014¹. Elle permet aussi de constater que le

¹ Dans la version du projet d'arrêté qui a été soumise au Conseil d'État, l'arrêté ministériel qui serait ainsi abrogé n'est pas daté. Cet arrêté ministériel n'a pas été joint au dossier communiqué au Conseil d'État et, en dépit des demandes répétées de l'auditeur-rapporteur chargé de l'instruction de la demande, le délégué du ministre s'est abstenu de le lui communiquer. C'est donc seulement à la lecture du *Moniteur belge* du 16 janvier 2015 qu'il a pu être pris connaissance de l'arrêté ministériel en question. La section de législation ne peut que déplorer le manque de collaboration dont la Région wallonne a fait preuve sur ce point.

contenu de cet arrêté, qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, est identique à celui du présent projet d'arrêté ².

Ainsi, dans le même temps, le ministre a, d'une part, adopté l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014 sans le soumettre à l'avis du Conseil d'État et, d'autre part, adressé à celui-ci une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel qui tend à abroger cet arrêté, mais dont le contenu est identique.

Le procédé utilisé est, pour le moins, singulier. Il s'expose aussi à être à l'origine d'importantes difficultés juridiques.

À cet égard, la section de législation ne peut manquer d'observer que le fait même que le ministre demande l'avis du Conseil d'État sur un projet d'arrêté dont le contenu est identique à celui de l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014 montre sans doute que le ministre est conscient du risque juridique qu'il a pris en adoptant celui-ci sans demander au préalable l'avis du Conseil d'État.

Le projet d'arrêté est, quant à lui, incohérent en ce qu'il prétend abroger l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014 – ce qui implique qu'il a vocation à ne produire d'effet que dans l'avenir –, tout en prévoyant qu'il produit rétroactivement ses effets le même jour que celui auquel l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014 a produit les siens.

Enfin, il ne peut être perdu de vue que si, en l'état, le contenu du projet d'arrêté est identique à celui de l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014, les observations faites par le Conseil d'État dans son avis sont de nature à conduire le ministre à adopter un texte différent du premier ³, en manière telle que les situations auxquelles se rapportent les textes en cause seraient alors soumises successivement et à des intervalles rapprochés à des règles distinctes. Ceci ne peut qu'être source d'une très grande confusion, portant atteinte à la sécurité juridique.

2. L'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015' habilite le ministre ayant le Logement et l'Énergie dans ses attributions à « prendre des mesures visant à suspendre à partir du 1^{er} janvier 2015 et à définir les modalités de la suspension de l'octroi et de l'éligibilité des primes découlant » de divers arrêtés du Gouvernement wallon et d'un arrêté ministériel cités par cette disposition.

Le projet d'arrêté tend à mettre en œuvre cette disposition. À cette fin, il énonce le principe suivant lequel « l'éligibilité des demandes de primes » portant sur des travaux visés par les arrêtés du Gouvernement wallon que cite l'article 190, alinéa 1^{er}, du

² Hormis, bien entendu, le visa de l'avis du Conseil d'État et la disposition abrogatoire qui figurent dans le projet d'arrêté.

³ Sauf si le ministre décidait par principe de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de réduire ainsi cet avis à une formalité vide de sens. Ceci n'est certainement pas l'intention du ministre en l'espèce.

décret du 11 décembre 2014 « est suspendue à partir du 1^{er} janvier 2015 »⁴⁻⁵. Il ajoute cependant que, par dérogation à ce principe, « les demandes de primes sont éligibles » si des conditions déterminées, qui varient selon les hypothèses, étaient remplies avant le 1^{er} janvier 2015, et pour autant que, en ce qui concerne certaines catégories de demandes de primes, un dossier contenant les pièces établissant que sont remplies les conditions précitées ainsi qu'un « formulaire de demande « mesures transitoires » soit adressé à l'administration compétente avant le 1^{er} février 2015⁶.

En ce qui concerne ce régime, le projet d'arrêté appelle les observations générales qui suivent :

a) Le régime mis en place par l'arrêté en projet produirait rétroactivement ses effets le 1^{er} janvier 2015.

Il est vrai que l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014 a donné au ministre la faculté de prévoir que le régime temporaire envisagé par cette disposition commence à s'appliquer à cette date. Ceci ne suffit cependant pas à justifier de manière certaine la rétroactivité du régime mis en place par l'arrêté en projet. En effet, il existait un laps de temps suffisant, à partir du 11 décembre 2014, pour qu'interviennent avant le 1^{er} janvier 2015 l'adoption de l'arrêté donnant exécution à la disposition précitée ainsi que la publication au *Moniteur belge* tant du décret du 11 décembre 2014 que de l'arrêté⁷. On ne peut donc affirmer qu'en adoptant l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014, le législateur aurait autorisé le ministre à mettre en place un régime applicable rétroactivement.

En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. Or, par la rétroactivité qu'il prévoit, le régime mis en place par le projet d'arrêté s'expose à être considéré comme portant atteinte aux attentes légitimes et aux droits de ceux qui, pendant la période comprise entre le 1^{er} janvier 2015 et la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté donnant exécution à l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014, remplissent ou viennent à remplir les conditions d'octroi des primes auxquelles se rapporte le projet d'arrêté.

b) En tout état de cause, en ce qui concerne les hypothèses dans lesquelles le projet d'arrêté prévoit l'obligation d'adresser à l'administration un dossier contenant des

⁴ Article 1^{er}, alinéa 1^{er}. Voir aussi l'article 18, dont il résulte que l'arrêté en projet produirait ses effets le 1^{er} janvier 2015.

⁵ Un autre régime est prévu pour les travaux visés par l'arrêté ministériel - en l'occurrence l'arrêté ministériel du 22 mars 2010 'relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie' - que cite l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014. Voir à ce sujet l'observation générale n° 3.

⁶ Article 1^{er}, alinéa 2, article 2, articles 4 à 10, et article 16.

⁷ Le décret du 11 décembre 2014 n'a été publié au *Moniteur belge* que le 23 janvier 2015.

pièces déterminées ainsi qu'un formulaire de demande « mesures transitoires », la date ultime à laquelle ce dossier est à adresser à l'administration doit, pour éviter toute critique au regard du principe de non-rétroactivité et du principe de sécurité juridique, être postérieure à celle de la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge* et, en outre, être fixée en veillant à laisser aux particuliers un laps de temps suffisant, après la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge*, pour introduire des dossiers conformes à ce que prévoit l'arrêté en projet.

c) L'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014 permet au ministre de « suspendre » l'application des arrêtés qu'il énumère. Le régime que le ministre a le pouvoir d'instituer a donc vocation à être strictement temporaire. Il résulte des travaux préparatoires du décret du 11 décembre 2014 que la volonté du législateur a été de prévoir l'application de ce régime dans l'attente de dispositions modifiant les règles relatives à l'octroi des primes concernées⁸.

Le projet d'arrêté se présente comme visant, effectivement, à suspendre l'éligibilité aux primes qu'énumère l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}. Son intitulé fait aussi apparaître que l'intention est de mettre en place un régime temporaire.

La section de législation relève toutefois que l'arrêté en projet ne contient pas de disposition fixant la date à laquelle il cessera d'être en vigueur.

Cela peut se comprendre, dans la mesure où il est sans doute difficile de déterminer dès à présent de manière suffisamment précise et certaine la date ou les circonstances de la fin de vigueur de l'arrêté en projet.

Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait que, vu le caractère particulièrement exorbitant du pouvoir réglementaire que l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014 confère au ministre de suspendre l'application d'arrêtés du Gouvernement wallon – lequel constat revêt une acuité toute singulière lorsque sont en cause des primes dont le législateur a fait de l'octroi une obligation à charge de la Région wallonne⁹ –, il incombe à la Région wallonne de tout mettre en œuvre pour limiter strictement la durée d'application du régime mis en place par l'arrêté en projet¹⁰.

⁸ Voir notamment *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n^{os} 59/1 et 60/1, pp. 42 et 43.

⁹ Tel est le cas des primes visées par le projet d'arrêté qui sont fondées sur le Code wallon du logement et de l'habitat durable, à savoir les primes visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o à 5^o, 7^o et 9^o (voir les articles 15 à 17, 19 et 20 du code précité).

¹⁰ Lors des travaux préparatoires du décret du 11 décembre 2014, il a été fait état d'un moratoire applicable « durant les premiers mois de 2015 » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n^{os} 59/1 et 60/1, p. 43), une durée de maximum trois mois étant évoquée (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n^o 60/11, annexes 5 et 10 *partim*, p. 30, et n^{os} 59/3 et 60/11, pp. 41 et 46). La Région wallonne ne perdra pas de vue le délai nécessaire pour l'adoption de dispositions de nature législative, si les modifications à apporter aux règles relatives à l'octroi des primes visées par le projet d'arrêté impliquent l'adoption de dispositions de cette nature.

3. Le projet d'arrêté soumet à un régime distinct les primes prévues par l'arrêté ministériel du 22 mars 2010 'relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie' ¹¹.

Il appelle sur ce point les observations générales qui suivent :

a) Le régime particulier prévu en la matière s'explique par le fait qu'en vertu de l'article 95 de l'arrêté ministériel du 22 mars 2010, les primes prévues par celui-ci « sont accordées pour tout investissement éligible réalisé entre le 1^{er} mai 2010 et le 31 décembre 2014 ».

De ce fait, en ce qui concerne les primes en question, le projet d'arrêté est en réalité à comprendre en ce sens qu'il tend à permettre que, dans les limites qu'il indique, ces primes soient encore accordées pour des investissements réalisés après le 31 décembre 2014.

Le ministre dispose du pouvoir de prendre des mesures en ce sens, ce pouvoir trouvant sa source, non pas dans l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014, mais dans les dispositions qui procurent un fondement juridique à l'arrêté ministériel du 22 mars 2010, à savoir l'article 51*bis*, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' ¹², l'article 25*bis*, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité' et l'article 29*bis*, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz' ¹³.

¹¹ Articles 3 et 11 à 15 du projet d'arrêté.

¹² Cette disposition, insérée par le décret du 17 juillet 2008, prévoit la création du Fonds énergie et du développement durable, dont les recettes sont affectées par priorité, sur la base d'un programme d'action approuvé par le Gouvernement, à la réalisation de diverses missions, parmi lesquelles « les primes et mesures destinées à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie ou l'utilisation des sources d'énergie renouvelables », sans distinction selon la source d'énergie. Avant l'adoption du décret du 17 juillet 2008, la disposition créant le Fonds énergie et l'organisant dans les termes qui viennent d'être indiqués figurait à l'article 37 du décret du 19 décembre 2002 'relatif à l'organisation du marché régional du gaz'. Dans un avis donné à l'époque où était applicable cette dernière disposition dans sa version datant d'avant l'adoption du décret du 17 juillet 2008, la section de législation du Conseil d'État a considéré que cette disposition procurait un fondement légal à l'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie, tant pour le gaz que pour l'électricité (avis 38.214/4 donné le 16 mars 2005 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 11 avril 2005 'relatif aux modalités et à la procédure d'octroi des primes visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie'). L'article 51*bis* du décret du 12 avril 2001 s'étant, depuis lors, substitué à la version de l'article 37 du décret du 19 décembre 2002 applicable avant l'adoption du décret du 17 juillet 2008, c'est désormais cette disposition qui est à considérer comme fournissant un fondement légal en la matière.

¹³ L'article 25*bis* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité' et l'article 29*bis* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz' prévoient chacun, en leur alinéa 1^{er}, 2^o, que les gestionnaires de réseaux de distribution sont tenus d'octroyer toute prime visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie ou le recours aux énergies renouvelables, conformément au programme d'actions visé à l'article 37 du décret du 19 décembre 2002 - auquel, comme indiqué dans la note de bas de page précédente, s'est substitué depuis l'article 51*bis* du décret du 12 avril 2001. En leur alinéa 2, les dispositions citées chargent le ministre de déterminer les modalités et la procédure d'octroi de la prime visée à l'alinéa 1^{er}, 2^o.

Le projet d'arrêté gagnerait à être revu pour mieux refléter son objet spécifique, tel qu'indiqué ci-dessus, et éviter ainsi toute confusion entre les régimes auxquels le projet d'arrêté soumet, respectivement, les primes visées par l'arrêté ministériel du 22 mars 2010 et les autres primes auxquelles il se rapporte ¹⁴.

La section de législation note que, pour mieux faire ressortir la différence entre ces régimes, il s'indiquerait de revoir la structure du texte de manière à distinguer plus nettement les dispositions applicables aux deux catégories de primes.

b) En ce qui concerne la date ultime à laquelle les particuliers sont tenus d'introduire un dossier contenant des pièces déterminées ainsi qu'un formulaire de demande « mesures transitoires », il est renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation générale n° 2, b), ci-dessus.

4. Les dispositions du projet d'arrêté qui prévoient l'introduction, par les particuliers, d'un dossier contenant des pièces déterminées, qui varient selon les hypothèses, ainsi qu'un formulaire de demande « mesures transitoires », doivent être fondamentalement revues.

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 2, b), à propos de la date ultime à laquelle ce dossier doit être introduit, il conviendrait que l'arrêté en projet précise la portée exacte du dossier en question. On pourrait, de prime abord, penser que celui qui adresse son dossier à l'administration introduit, ce faisant, sa demande de prime et n'a pas, pour bénéficier d'une décision d'octroi de la prime, à introduire d'autres pièces ou un autre dossier. Or, il résulte des explications du délégué du ministre que telle n'est pas la volonté des auteurs du texte, celle-ci étant que le formulaire de demande « mesures transitoires » constitue un préalable à l'introduction de la demande de prime ¹⁵. Le texte doit être revu en ce sens.

L'arrêté en projet doit aussi fixer le ou les modèles du formulaire de demande « mesures transitoires ».

Enfin, il indiquera quelle est « l'administration compétente » à laquelle il convient d'adresser le dossier.

5. Plusieurs dispositions en projet – figurant, en l'occurrence, à l'article 4, à l'article 6, alinéa 1^{er}, 3°, et aux articles 7 et 9 – fixent comme condition d'éligibilité à la prime le fait d'« avoir sollicité le passage d'un délégué du ministre chargé d'établir un rapport d'estimation avant le 1^{er} janvier 2015 ».

¹⁴ Il convient d'ailleurs d'observer qu'en l'état, le texte en projet contient des erreurs qui procèdent d'une telle confusion. Ainsi, les articles 13 à 15 sont rédigés en ce sens qu'ils dérogent à l'article 1^{er}, alinéa 2, alors que, comme l'a confirmé le délégué du ministre, c'est à l'article 3 qu'ils dérogent.

¹⁵ Comme le reflète l'article 12, dans les hypothèses que vise cette disposition (voir l'observation particulière relative à celle-ci).

Comme l'a confirmé la personne désignée par le ministre pour fournir des explications au Conseil d'État, les mots « avant le 1^{er} janvier 2015 » se rapportent à la sollicitation du passage d'un délégué du ministre, et non pas au passage effectif du délégué ou à l'établissement de son rapport.

Pour éviter toute ambiguïté, les mots « avant le 1^{er} janvier 2015 » seront donc insérés entre les mots « sollicité » et « le passage ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Comme indiqué dans les observations générales n^{os} 2 et 3, le projet d'arrêté trouve son fondement dans l'article 51*bis*, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité', l'article 190, alinéa 1^{er}, du décret du 11 décembre 2014 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015', l'article 25*bis*, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité' et l'article 29*bis*, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 'relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz'.

Ce sont ces dispositions qu'il faut viser au préambule de l'arrêté en projet, et non pas les dispositions visées aux alinéas 1^{er} à 4 du préambule en projet.

2. Dans un alinéa nouveau, il convient de mentionner l'arrêté ministériel du 23 janvier 2015 'concernant les dispositions temporaires en matière de primes, énergie, logement et embellissement' abrogé par l'article 17 du projet.

L'article 17 du projet sera revu également.

3. Les alinéas 9 et 11 sont rédigés de manière incomplète ou défectueuse. Ils seront complétés ou corrigés comme il se doit.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 2^o de l'alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi le texte fait état des pièces visées uniquement au *littera* a), et non pas au *littera* b), du 1^o.

Article 3

À l'alinéa 2, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de « l'article 95 du même arrêté ».

Article 9

Selon l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 'instaurant une prime en faveur des locataires qui réhabilitent un logement améliorable dans le cadre d'un bail à réhabilitation', le particulier qui demande cette prime n'est pas tenu de solliciter au préalable le passage d'un délégué du ministre chargé d'établir un rapport d'estimation si la demande de prime porte uniquement sur des travaux de menuiseries extérieures.

L'article 9 du projet d'arrêté n'a donc vocation à s'appliquer qu'aux demandes de prime qui ne portent pas uniquement sur des travaux de menuiseries extérieures.

Le texte gagnerait à le préciser.

Articles 9 et 10

Dans chaque disposition, il y a lieu de mentionner la date de l'arrêté concerné.

Article 10

Il y a lieu d'écrire « conformément à l'article 4 du même arrêté ».

Article 12

Il résulte des explications du délégué du ministre que le dossier visé au 2° est le dossier de demande de prime.

Il conviendrait de l'indiquer expressément pour éviter toute confusion avec le dossier visé au 1°.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY