CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.964/4
du 26 janvier 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon 'organisant la suspension de l'octroi des primes octroyées dans le cadre de l'Écopack à partir du 1er janvier 2015'

Le 5 janvier 2015, 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 'organisant la suspension de l'octroi des primes octroyées dans le cadre de l'Écopack à partir du 1er janvier 2015'.

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, § 1er, alinéa 1er, 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, § 1er, 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.

EXAMEN DU PROJET

1. Selon son intitulé, le projet d'arrêté organise « la suspension de l'octroi des primes octroyées dans le cadre de l'Écopack à partir du 1er janvier 2015 ».

En son article 4, 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 18 décembre 2014 [1]. Elle permet aussi de constater que le contenu de cet

[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.

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 18 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 18 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 18 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 18 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 18 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. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, le projet d'arrêté tend à exécuter les alinéas 2 et 3 de l'article 190 du décret du 11 décembre 2014 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015'.

Ce sont ces dispositions qu'il faut viser au préambule.

De même, celui-ci n'a pas à viser le Code wallon du logement et de l'habitat durable, qui ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

---

[2] Hormis, bien entendu, la disposition abrogatoire qui figure 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.

En outre, 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 4 du projet.

L'article 4 du projet sera revu également.

Enfin, le préambule sera complété par le visa de l'avis du Conseil d'État [4].

3. Le délégué du ministre a confirmé que l'intention des auteurs du projet d'arrêté est de suspendre à partir du 1er janvier 2015 l'éligibilité aux subsides prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012 'fixant les conditions d'octroi des Écopacks par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie' et par l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012 'fixant les conditions d'octroi des Écopacks par la Société wallonne du crédit social', sauf pour les demandes d'écopack visées à l'article 1er du projet d'arrêté.

En outre, le délégué du ministre a indiqué que c'est à tort que le projet d'arrêté fait état, à l'article 1er, alinéa 1er, des primes accordées en exécution de 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', ainsi que de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2014 'instaurant une prime à la réhabilitation de logements améliorables'. C'est uniquement des subsides prévus par les arrêtés du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012 qu'il convient de faire mention.

La rédaction du projet d'arrêté doit être revue pour exprimer plus adéquatement la volonté des auteurs du texte sur ces points.

4. Le régime mis en place par l'arrêté en projet produirait rétroactivement ses effets le 1er janvier 2015.

Il est vrai que l'article 190, alinéas 2 et 3, 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 1er 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'arrêté [5]. On ne peut donc affirmer qu'en adoptant l'article 190, alinéas 2 et 3, du décret du 11 décembre 2014, le législateur aurait autorisé le ministre à mettre en place un régime applicable rétroactivement.

---

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

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

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 1er janvier 2015 et la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté donnant exécution à l'article 190, alinéas 2 et 3, du décret du 11 décembre 2014, remplissent ou viennent à remplir les conditions d'octroi des subsides prévus par les arrêtés du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012.

5. Selon l'article 1er, alinéa 1er, du projet d'arrêté, l'une des conditions à remplir pour qu'une demande d'écopack déjà introduite puisse encore donner lieu à un subside tient en ce que la décision d'octroi de l'écopack doit intervenir avant une date déterminée, en l'occurrence le 28 février 2015.

La date à laquelle intervient une telle décision est tributaire de circonstances qui, en tout cas pour partie, échappent au pouvoir de celui qui introduit une demande d'écopack.

Aussi, la condition indiquée ne paraît pas justifiable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

6. Il résulte de l'article 190, alinéas 2 et 3, du décret du 11 décembre 2014 que la suspension de l'éligibilité aux subsides prévus par les arrêtés du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012, dont le projet d'arrêté tend à organiser le régime, est destinée à s'appliquer « jusqu'à l'adoption d'une réglementation modificative ou abrogative » de ces arrêtés du Gouvernement wallon.

L'attention est attirée sur le fait que, vu le caractère particulièrement exorbitant du pouvoir réglementaire que l'article 190, alinéas 2 et 3, du décret du 11 décembre 2014 confère au ministre de suspendre l'application d'arrêtés du Gouvernement wallon, 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 projet [6].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] 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° 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 des dispositions de nature législative qui seraient requises. La section de législation observe que l'adoption de telles dispositions se recommande vivement pour assurer un fondement légal solide aux mesures réglementaires relatives aux écopacks (sur le fondement légal des arrêtés du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012, voir – en tenant compte de l'état du droit applicable à ce moment-là – les avis 50.675/4 et 50.676/4 donnés le 21 décembre 2011 sur les projets devenus les arrêtés du Gouvernement wallon du 26 janvier 2012).