



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.402/4
du 9 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux XXX 'portant sur l'octroi d'une aide en énergie aux ménages dans le cadre de la crise sanitaire Covid-19 et la période hivernale'

Le 2 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux XXX 'portant sur l'octroi d'une aide en énergie aux ménages dans le cadre de la crise sanitaire Covid-19 et la période hivernale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 décembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 décembre 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 modifié dernièrement par arrêté ministériel du 1^{er} novembre 2020 ;

Considérant le rapport du 24 novembre 2020 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales ;

Considérant la qualification de l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus COVID-19, en particulier sur sa forte contagiosité, son risque de mortalité et le nombre de cas détectés ;

Considérant l'allocution liminaire du Directeur général de l'OMS du 12 octobre 2020 ; précisant que le virus se transmet principalement entre contacts étroits et entraîne des flambées épidémiques qui pourraient être maîtrisées par l'application de mesures ciblées ;

Considérant que notre pays est en niveau d'alerte 4 (alerte très élevée) au niveau national depuis le 16 octobre 2020 ;

Considérant que cette nouvelle évolution exponentielle a pour conséquence que le taux d'engorgement des hôpitaux, en particulier des services de soins intensifs, devient à nouveau critique ; qu'à la date du 3 novembre 2020, au total 7485 patients ont été admis dans les hôpitaux belges ; qu'à cette même date, au total 1351 patients ont été admis dans les unités de soins intensifs ; que la pression sur les hôpitaux et sur la continuité des soins non COVID-19 augmente et que ceci peut avoir un effet significatif sur la santé publique ; que l'accueil des patients sur le territoire est de plus en plus mis sous pression ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 est une maladie infectieuse qui touche généralement les poumons et les voies respiratoires ;

Considérant que durant cette crise sanitaire, il convient de prendre toutes les mesures afin d'éviter que des ménages doivent se loger de manière urgente chez des relations, et donc à se rassembler au sein d'un même logement parce qu'il n'aurait plus accès ni à l'électricité, ni au gaz et d'autant plus en cette période hivernale ;

Considérant que les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population impose[nt] de limiter les déplacements de chacun et oblige[nt] le télétravail ; que cette mesure induit une consommation plus importante d'énergie par les ménages encore accentuée par la période hivernale ;

Considérant que la crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population imposent de limiter les déplacements de chacun et obligent le télétravail ; que ces mesures induisent une consommation plus importante d'énergie par les ménages encore accentuée par la période hivernale ;

Considérant qu'il convient aujourd'hui de prévoir dans l'urgence un accès à tous et en tout temps à l'énergie en quantité suffisante ;

Considérant que cet accès à l'énergie, d'autant plus essentiel en période de crise, ne peut pas subir le moindre retard ;

Considérant, au vu de ce qui précède, que l'absence de ces mesures urgentes constituerait un péril grave ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES ¹

L'arrêté en projet se donne pour et peut trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er} du décret du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19'.

Inscrit dans ce cadre juridique, l'arrêté en projet devra faire l'objet d'une confirmation décrétable ultérieure conformément à l'article 3 du décret du 29 octobre 2020.

Le Gouvernement ne perdra pas de vue qu'en vertu de l'article 2, § 2, du décret du 29 octobre 2020, l'arrêté en projet sera communiqué au président du Parlement sans délai et en tout cas avant sa publication au *Moniteur belge*.

Par ailleurs, il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne l'impose pas formellement, que le rapport au Gouvernement qui figure dans le dossier transmis à la section de législation soit publié en même temps que l'arrêté, accompagné par l'avis de la section de législation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

La loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Elle ne sera dès lors pas visée au préambule. Le deuxième alinéa de celui-ci sera donc omis.

¹ Pour des observations générales similaires, voir notamment, *mutatis mutandis*, l'avis n° 67.470/4 donné le 2 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 42 du 11 juin 2020 'relatif à l'octroi d'une aide spécifique aux ménages en matière de gaz et d'électricité dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67470.pdf>.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} du projet est ainsi rédigé :

« Une aide COVID-19, ponctuelle et exceptionnelle, d'un montant de cent-cinquante euros pour le gaz et de cinquante euros pour l'électricité, est octroyée au client résidentiel disposant d'un compteur à budget actif en date du 30 novembre par l'intermédiaire d'une recharge du compteur à budget. Cette aide est octroyée jusqu'au 31 mars 2021 inclus ».

2. Dès lors que, selon la première phrase, les aides envisagées sont « ponctuelle[s] et exceptionnelle[s] », la section de législation n'aperçoit pas la portée de la seconde phrase, qui prévoit que ces aides sont « octroyée[s] jusqu'au 31 mars 2021 inclus ».

Ainsi :

– soit les aides concernées sont octroyées en une recharge unique des compteurs à budget ; il y a alors lieu de le mentionner expressément et de prévoir non pas qu'elles sont octroyées « jusqu'au 31 mars 2021 inclus », mais « au plus tard le 31 mars 2021 » ;

– soit il est envisagé de permettre l'octroi de ces aides par le biais de recharges successives des compteurs à budget, d'un montant total, pour une période venant à échéance le 31 mars 2021, selon le cas, de cent-cinquante ou de cinquante euros ; le dispositif en projet doit alors prévoir expressément ce système et l'organiser.

En toute hypothèse, le projet sera revu et complété aux fins d'organiser clairement et sans aucune ambiguïté le système qu'il entend mettre en place.

3. À la première phrase, il convient d'écrire « 30 novembre 2020 » en lieu et place de « 30 novembre ».

Article 2

1. L'article 2 du projet est rédigé comme suit :

« Une aide COVID-19 ponctuelle et exceptionnelle est octroyée aux ménages ayant été alimenté sous fourniture X en conséquence d'une procédure de défaut de paiement initiée après le 30 juin 2020. Cette aide équivaut à la prise en charge de la moitié du coût de la facture de clôture liée à l'alimentation sous fourniture X par le gestionnaire de réseau de distribution ».

2. La notion de « ménages alimentés sous fourniture X en conséquence d'une procédure de défaut de paiement » n'a pas de portée juridique. La disposition sera revue aux fins de préciser clairement l'hypothèse ainsi envisagée, en renvoyant en outre aux dispositions décrétales et réglementaires pertinentes.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs l'article 2 du projet vise les « ménages », qui, par ailleurs, ne sont pas autrement définis, et non les « clients résidentiels », visés, eux, à l'article 1^{er} ².

L'article 2 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

3. Aucune limite dans le temps n'est prévue pour l'octroi de l'aide concernée, si ce n'est celle de la « facture de clôture liée à l'alimentation sous fourniture X ». La question se pose de savoir si ceci correspond effectivement à l'intention de l'auteur du projet, dès lors spécialement que l'aide envisagée est qualifiée de « ponctuelle et exceptionnelle ».

L'article 2 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 3

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « par le biais d'un article budgétaire spécifique » seront omis.

2. Les alinéas 2 à 4 sont rédigés comme suit :

« Le gestionnaire de réseau de distribution notifie à l'Administration une déclaration de créance sur l'honneur précisant :

- le montant global des aides octroyées ainsi que le nombre de clients sous compteurs à budget bénéficiaires pour le gaz d'une part, pour l'électricité d'autre part
- le cout de prise en charge de cinquante pourcent des montants des factures de clôtures émises pour les fournitures X ainsi que le nombre de clients concernés pour le gaz d'une part, pour l'électricité d'autre part.

Une première déclaration de créance est remise pour le 26 février 2021. La seconde déclaration de créance est remise pour le 30 septembre 2021.

Le montant des aides COVID-19 est remboursé aux gestionnaires de réseau après contrôle des pièces justificatives par l'administration ».

Alors que les alinéas 2 et 3 de la disposition à l'examen prévoient que le gestionnaire de réseau de distribution doit introduire deux déclarations de créance sur l'honneur aux fins d'obtenir le remboursement des aides prévues par le projet, aides qu'il aura, en substance, avancées à leurs bénéficiaires, l'alinéa 4 prévoit pour sa part que l'administration ne procèdera au remboursement qu'après avoir contrôlé les « pièces justificatives », dont la nature et l'objet exact ne sont pas autrement précisés.

² La note au Gouvernement relative au texte en projet mentionne, dans les deux cas, les « ménages ».

Telle que la disposition est rédigée, elle ne permet dès lors pas clairement de comprendre l'utilité des déclarations de créances sur l'honneur, ni la nature et l'objet exacts des « pièces justificatives », ni, plus généralement, selon quelles procédure et modalités un lien sera établi entre ces deux catégories de documents et il sera procédé au remboursement.

Le texte en projet sera revu et complété à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET