CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.494/4
du 17 mars 2025

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'modifiant l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement'

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

Le 14 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mars 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2025.

*

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté ministériel examiné tend à modifier l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 'portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement' principalement en vue de diminuer de 60 % les montants des primes qui y sont fixés.

Dans l'esprit des modifications apportées par le projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement » sur lequel la section de législation a donné, ce jour, l'avis 77.495/4 (ci-après : le « projet 77.495/4 »), l'objectif principal avancé par l'auteur du projet est de réguler le dépassement budgétaire en cours.

Il résulte en outre d'une lecture combinée des articles 35 et 36 du projet que les modifications en projet produiront leurs effets de manière rétroactive au 14 février 2025 et seront applicables jusqu'au 30 septembre 2026, date à laquelle l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 sera abrogé.

Divers régimes transitoires sont également mis en place par le projet.

De manière analogue au projet 77.495/4 auquel il est intrinsèquement lié, le projet ainsi circonscrit pose question au regard du principe de la non-rétroactivité des normes, de la sécurité juridique et de l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23, alinéa 3, 3° et 4°, de la Constitution.

Il est dès lors renvoyé *mutatis mutandis* aux observations générales formulées dans cet avis.

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé sera complété pour rendre compte de ce que le projet vise non seulement à modifier l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 mais également, à terme, à l'abroger.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 5, l'avis de la cellule Legisa ne constituant pas une formalité préalable obligatoire, il ne doit pas être mentionné dans un visa mais peut l'être dans un considérant qui prendra alors place après les visas.

2. Les alinéas 6 et 7 seront permutés pour respecter l'ordre chronologique de l'accomplissement des formalités.

DISPOSITIF

Article 1er

De l'accord du délégué, le paragraphe 4 en projet sera clarifié afin de mieux exprimer l'intention de l'auteur du projet selon laquelle les primes visées aux articles 5, 6 et 7 de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 ne peuvent être octroyées que si le toit ou les combles sont isolés conformément aux critères techniques visés à l'article 15, § 1er, du même arrêté.

Article 7

Les mots « modifié par l'arrêté ministériel du 29 juin 2023, » seront omis dès lors que l'article 9 de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 n'a pas été modifié par l'arrêté ministériel du 29 juin 2023 'modifiant l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

Article 30

À la différence de l'article 23/3, § 3, de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 que l'article 31 du projet vise à modifier, son article 23/2, § 3, ne contient pas les mots « 50 euros » et ne comporte pas deux alinéas. Cette disposition est en effet constituée d'un alinéa rédigé comme suit :

> « Le montant de base de la prime est de 85 euros par échangeur à plaques externe isolé ».

‡LW-BIDZLBEBI-HHEJEVT‡

Si telle est l'intention, l'article 30 sera revu afin de se limiter à remplacer dans la disposition modifiée les mots « 85 euros » par les mots « 34 euros ».

Article 32

L'article 32 du projet vise à adapter les montants des primes visées à l'article 24 de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 [1].

Ces primes portent sur les « investissements portant sur l'isolation de la toiture dans le cadre d'un rénopack » conformément à l'article 22, § 4 [2], de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2019 'portant approbation du règlement général définissant les principes généraux d'octroi des crédits en fonds B2 par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie' et à l'article 22, § 4, de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 mai 2019 'portant approbation du règlement général définissant les principes généraux d'octroi des crédits par la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du crédit social'.

L'article 22 du règlement général 'définissant les principes généraux d'octroi des crédits en fonds B2 par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie' énonce :

> « § 1er. Sans préjudice des demandes de rénoprêt, le logement objet d'une demande de crédit visé à l'article 3, § 1er, 4°, fait obligatoirement et préalablement l'objet d'un rapport d'audit tel que visé à l'arrêté prime. Ce rapport est, dans ce cadre, rédigé par un auditeur du Fonds ou par un auditeur agréé.
>
> § 2. Le montant définitif de la prime auquel les investissements sont éligibles est comptabilisé en remboursement partiel anticipé du crédit.
>
> § 3. Par dérogation au § 1er et sans préjudice de l'article 14, § 2, l'expertise réalisée dans le cadre de l'octroi d'un rénopack visant uniquement des investissements à la toiture ou la mise en conformité de l'installation électrique ou toute autre catégorie de travaux spécifiquement visées par le Gouvernement wallon peut valoir audit. Dans cette hypothèse, les Ministres ayant le Logement et l'Énergie dans leur compétence arrêtent les montants des primes 'habitation' » [3].

Le règlement général de la Société wallonne du Crédit social contient une disposition similaire.

---

[1] Cette disposition ne figurait pas dans le projet devenu l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 au sujet duquel la section de législation avait été saisie (66.054/4) mais n'a pas rendu d'avis. Les modifications apportées à cette disposition par l'arrêté ministériel du 29 juin 2023 ont été soumises à la section de législation (73.322/4) mais elle n'a pas rendu d'avis sur ce projet.

[2] Lire : article 22, § 3. L'article 22 de ce règlement a en effet été modifié en 2024 et l'article 22, § 3, correspond, en substance, au précédent article 22, § 4.

[3] Dans sa dernière version telle qu'approuvée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2024 'portant approbation des modifications apportées au règlement général définissant les principes généraux d'octroi des crédits en fonds B2 par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie'.

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

Interrogé sur le fondement juridique de tels règlements généraux ainsi que sur le raisonnement juridique suivant lequel les entités précitées seraient fondées à habiliter le ministre à déterminer les montants des primes visées dans les dispositions précitées, le délégué a expliqué :

> « Le fondement du Code est l'article 175.2, § 3 du CWHD pour la SWCS et les articles 179,1°et 180 du CWHD pour le FLW.
>
> Ce n'est pas l'UAP (SWCS ou FLW) qui habilite le Ministre à déterminer des montants de prime. C'est le Gouvernement lorsqu'il adopte l'arrêté qui règle l'octroi des crédits qui habilite le Ministre à déterminer le montant des primes ».

La circonstance que ces règlements généraux aient été approuvés par le Gouvernement n'a pas pour effet de les transformer en arrêtés du Gouvernement.

En effet, la tutelle d'approbation est une tutelle administrative consistant pour l'autorité de tutelle à marquer son accord à ce qu'un acte administratif pris par une autorité sous tutelle produise ses effets [4].

Les explications du délégué ne permettent dès lors pas de conclure qu'un autre fondement juridique que les règlements généraux précités confierait au ministre le pouvoir de déterminer le montant des primes qui y sont visées.

Or, il y a lieu de rappeler que la section de législation n'est pas compétente pour examiner les règlements généraux de ces entités ni leurs actes d'approbation [5]. À plus forte raison, elle ne peut en examiner les actes d'exécution qui en dépendraient.

Compte tenu de ce qui précède, l'article 32 ne sera pas examiné [6].

Article 33

1. L'arrêté ministériel du 29 juin 2023 n'a pas modifié l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019.

Les références à cette prétendue modification seront donc omises des paragraphes 1er et 2.

---

[4] P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 103 et s.

[5] Voir les avis 65.810/4 et 65.811/4 donnés le 25 avril 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant approbation du règlement général définissant les principes généraux d'octroi des crédits en fonds B2 par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie » et sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « portant approbation du règlement général définissant les principes généraux d'octroi des crédits par la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du crédit social ».

[6] Une telle habilitation de la part d'un organe qui n'est pas responsable politiquement au profit d'un ministre n'est pas admissible au regard des règles qui déterminent les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire par le pouvoir exécutif.

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

2. Pour éviter toute difficulté d'interprétation, les mentions relatives à la date d'« entrée en vigueur » du projet seront remplacées par des références à la date de« production des effets » du projet, à savoir le 14 février 2025.

3. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots « est traitée conformément aux dispositions de celui-ci » seront remplacés par les mots « est traitée conformément aux dispositions de l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 » dès lors que la mesure transitoire en projet a pour objet de maintenir applicable le régime d'aides de l'arrêté ministériel aux demandes introduites avant la prise d'effets du projet examiné.

L'alinéa 2 n'est pas utile car les modalités de notification de la demande sont déjà réglées par le projet 77.495/4 examiné ce jour, auxquelles il suffit de renvoyer, le cas échéant à l'alinéa 1er.

4. Au paragraphe 2, il n'y a pas lieu de réitérer les modalités d'introduction de la demande pour pouvoir continuer à bénéficier des montants de primes actuellement fixés par l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 puisque ces modalités sont déjà déterminées par le projet 77.495/4.

Il suffit de préciser que les personnes ayant initié les démarches liées à la réalisation d'investissements éligibles au sens de l'arrêté faisant l'objet du projet 77.495/4 peuvent bénéficier des régimes d'aides actuellement fixés par l'arrêté ministériel du 27 mai 2019.

Articles 34 et 35

S'agissant des mesures transitoires relatives aux demandes de « rénopacks », il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation formulée sous les articles 8 et 9 du projet 77.495/4.

Article 35

1. Il résulte d'une lecture combinée des articles 35 et 36 du projet que les modifications apportées par les articles 1er à 32 à l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 seront applicables du 14 février 2025 au 30 septembre 2026.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'arrêté ministériel du 27 mai 2019 a été modifié par l'arrêté ministériel du 29 juin 2023.

Ce dernier a inséré plusieurs modifications qui cesseront « d'être en vigueur », conformément à son article 28, alinéa 2, à partir du 1er juillet 2026.

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡

Le fait de prévoir que certaines dispositions modificatives « cessent d'être en vigueur » à partir d'une certaine date n'a pas pour effet de faire revivre les dispositions modifiées telles qu'elles existaient avant leur modification [7].

L'auteur du projet s'assurera donc que le régime d'aides de l'arrêté du 27 mai 2019 tel qu'il sera applicable entre le 1er juillet 2026 et le 30 septembre 2026 formera encore un tout cohérent, ce dont doute la section de législation [8].

2. À l'alinéa 2, les mots « , tel que modifié par le présent arrêté, » seront omis et les mots « est traitée conformément aux dispositions de celui-ci » seront remplacés par les mots « est traitée conformément aux dispositions de l'arrêté du 27 mai 2019 applicables avant cette date ».

3. L'alinéa 3 n'est pas utile dès lors que les modalités de notification de la demande sont déjà réglées par le projet 77.495/4, auxquelles il suffit de renvoyer, le cas échéant à l'alinéa 2.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

[7] Voir en ce sens l'avis 68.935/3 donné le 25 mars 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 mars 2021 'modifiant le tableau g, section première, rubrique i, de l'annexe à l'arrêté royal n° 41 du 30 janvier 1987 fixant le montant des amendes fiscales proportionnelles en matière de taxe sur la valeur ajoutée', observation 6.

[8] À titre d'illustration parmi d'autres, l'article 15, 2°, de l'arrêté du 29 juin 2023 a remplacé l'article 16, alinéa 3, de l'arrêté du 27 mai 2019 par le texte suivant : « Le montant de base de la prime est de 65 euros par mètre carré remplacé ». L'article 15, 2°, cessera toutefois d'être applicable à partir du 1er juillet 2026. L'article 14 du projet n'entend cependant remplacer que les mots « 65 euros » par les mots « 26 euros ». Autre exemple, l'article 13 du projet n'entend apporter que des modifications de montants à l'article 15, § 7, de l'arrêté du 27 mai 2019 alors que le paragraphe entier a été inséré par l'article 14, 8°, de l'arrêté du 29 juin 2023 et cessera de produire ses effets à partir du 1er juillet 2026.

‡LW-BIDZLBFBI-HHEJEVT‡