



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.495/4
du 17 mars 2025

sur

un 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 économeurs 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement'

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 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 économeurs 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 économeurs 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.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Sur la rétroactivité et les mesures transitoires

1.1. Les articles 1^{er} à 5 du projet visent à apporter des modifications à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 'instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit et des investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

Les principales modifications sont l'instauration d'une dérogation à l'obligation de réalisation d'un audit préalable pour les travaux de toiture et d'isolation thermique du toit ou des combles, la suppression du principe des travaux liés, l'imposition de réaliser les investissements et de demander les primes au plus tard pour le 30 septembre 2026¹, le plafonnement des ménages éligibles aux primes aux revenus R4 et la diminution du plafonnement du montant de la prime de 90% à 70 % du montant des investissements pour les catégories de revenus R1 et R2 et à 50% pour les catégories de revenus R3 et R4.

Il résulte en outre d'une lecture combinée des articles 9 et 10 du projet que ces modifications produiront leurs effets de manière rétroactive au 14 février 2025 et seront applicables jusqu'au 30 septembre 2026, date à laquelle l'arrêté du 4 avril 2019 sera abrogé.

Le projet organise néanmoins deux régimes transitoires pour continuer à bénéficier du régime actuellement en vigueur, lequel est globalement plus favorable que celui qui sera temporairement applicable entre le 14 février 2025 et le 30 septembre 2026².

Ces mesures transitoires sont les suivantes.

Tout d'abord, selon l'article 7, § 1^{er}, du projet, toute demande de prime introduite en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 avant le 14 février 2025 est traitée conformément aux dispositions de celui-ci applicables avant cette date.

¹ Actuellement, l'arrêté du 4 avril 2019 prévoit que les investissements doivent être réalisés dans les sept ans de l'enregistrement du rapport d'audit et que les demandes de primes doivent être introduites dans les huit ans de l'enregistrement du rapport d'audit.

² D'autant plus en tenant compte des montants de primes actuellement fixés par 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement' dont la modification est envisagée par le projet d'arrêté ministériel sur lequel la section de législation a donné, ce jour, l'avis 77.494/4.

Ensuite, conformément à l'article 7, § 2, les demandeurs ayant initié les démarches liées à la réalisation d'investissements éligibles au sens de l'arrêté du 4 avril 2019 antérieurement au 14 février 2025 peuvent bénéficier des régimes d'aides et de primes applicables avant cette date aux conditions suivantes et sous réserve d'introduire ultérieurement une demande de prime au sens de cet arrêté :

1° pour la prime audit, avoir effectivement commandé et payé les frais liés à la réalisation d'un rapport d'audit couvert par la demande, à concurrence d'au moins vingt pour cent avant la date de production des effets de l'arrêté, à savoir le 14 février 2025 ;

2° pour toute prime liée aux investissements, avoir effectivement commandé et payé l'investissement couvert par la demande, à concurrence d'au moins vingt pour cent avant le 14 février 2025 ;

3° pour la prime audit ou pour toute prime liée aux investissements, avoir introduit auprès de l'administration, sous peine d'irrecevabilité, une demande complète au moyen du formulaire de demande mis à disposition par l'administration. Cette demande complète est introduite avant le 28 février 2025 23h59 via la plateforme « Mon Espace Wallonie » ou par courrier recommandé adressé à l'administration.

1.2. L'article 6 du projet, lu en combinaison avec son article 10, entend abroger rétroactivement, au 14 février 2025, 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'.

Deux mesures transitoires comparables à celles de l'article 7 sont également prévues pour la réalisation d'investissements éligibles au sens de l'arrêté du 12 mai 2022.

1.3. L'article 8 du projet, lu en combinaison avec l'article 10, prévoit que les demandes de « rénopacks » immatriculées avant le 14 février 2025 sont traitées « conformément aux dispositions applicables » avant cette date.

1.4. L'article 9 du projet entend abroger, au 30 septembre 2026, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019.

Il est néanmoins précisé que les demandes de prime introduites avant le 30 septembre 2026 à 23h59, en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 tel que modifié par le projet, sont traitées conformément aux dispositions de celui-ci.

Une mesure comparable est prévue pour les demandes de « rénopacks ».

2.1. L'article 10 prévoit que l'arrêté en projet produit ses effets de manière rétroactive au 14 février 2025, soit le lendemain de l'approbation du projet en première lecture par le Gouvernement.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit.

La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par le décret.

En l'absence d'autorisation décrétole, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, 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.

2.2. Le préambule du projet justifie la rétroactivité de la manière suivante :

« Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2023 modifiant 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement ainsi que 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement ont, notamment et respectivement, relevé le plafond du montant des primes octroyées de septante pourcents à nonante pourcents et augmenté les montants de base des primes d'environ quarante pourcents ;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2022 instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement a, notamment, relevé le plafond du montant des primes octroyées de septante pourcents à nonante pourcents et augmenté les montants de base des primes d'environ quarante pourcents ;

Considérant que ces augmentations ont entraîné un dérapage budgétaire, dès lors que les besoins budgétaires ont quasiment quadruplé, ceux-ci passant de 54 millions d'euros en 2022 à une estimation de 193 millions d'euros en 2025 ;

Considérant par ailleurs qu'au 31 décembre 2024, l'Administration wallonne rapporte que le stock des demandes de primes déjà introduites devant encore être traitées représente un montant estimé de 181 millions d'euros ;

[...]

Considérant que malgré le dérapage budgétaire constaté, le taux annuel actuel de rénovation profonde est estimé à seulement 1% sur base des statistiques de permis d'urbanisme ;

Considérant dès lors que les régimes de prime actuellement en place, en plus de provoquer un dérapage budgétaire considérable, sont inefficients et ne permettent pas le financement soutenable de la politique de rénovation wallonne au vu des objectifs qu'elle s'est fixés, ainsi que des objectifs résultant des directives européennes ;

[...]

Considérant, qu'au vu de ce qui précède, le Gouvernement wallon souhaite réformer en profondeur les régimes d'aides et de primes, de les rendre soutenables sur le plan budgétaire tout en améliorant leur efficacité et, qu'à cet effet, une réforme globale devra être mise en œuvre ;

Considérant que dans l'attente de cette réforme globale, vu le dérapage budgétaire constaté et afin de replacer les régimes de primes existants sur une trajectoire soutenable budgétairement, il est nécessaire d'implémenter un régime dit 'temporaire' dans lequel s'inscrit le présent arrêté ;

Considérant dès lors que le Gouvernement wallon souligne le caractère limité dans le temps de ce régime, dans l'attente de la réforme globale, il est prévu que la date de fin du premier coïncide avec l'entrée en vigueur de la future réforme globale ;

Considérant que le régime dit 'temporaire' devra permettre, *in fine*, d'éviter une aggravation du dérapage budgétaire, ce qui relève d'un principe de bonne administration, de respect de l'intérêt général et est nécessaire à la continuité du service public ;

[...]

Considérant par ailleurs l'ampleur du dérapage budgétaire et son aggravation, le Gouvernement wallon entend appliquer ce régime dit 'temporaire' à compter de la date de son adoption en première lecture ;

Considérant en effet que la rétroactivité ne peut en principe être admise qu'à titre exceptionnel, notamment lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ;

Considérant que la jurisprudence a déjà considéré que la régulation du dérapage budgétaire est nécessaire au bon fonctionnement et à la continuité du service public ;

Considérant que l'entrée en vigueur rétroactive, à la date d'adoption en première lecture du présent arrêté, est nécessaire en vue de réduire le dérapage budgétaire et en vue de garantir le bon fonctionnement et la continuité du service public ;

Considérant en effet que la rétroactivité de cette entrée en vigueur est motivée non seulement par l'ampleur du dérapage budgétaire actuel et son aggravation, mais aussi par le fait que l'absence d'entrée en vigueur rétroactive engendrerait inévitablement un 'appel d'air', à savoir une augmentation de l'introduction des demandes de primes en vue de bénéficier *in extremis* des régimes d'aides et de primes en vigueur, ce qui entraînerait une aggravation supplémentaire de la situation budgétaire ;

Considérant que dans l'optique de préserver la sécurité juridique, il convient de traiter les demandes de primes introduites avant le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, conformément aux dispositions 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 ainsi que de 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 applicables avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ;

Considérant que dans l'optique de préserver la sécurité juridique, un 'régime de mesures transitoires' est mis en place afin de laisser aux demandeurs potentiels ayant entamé un projet de rénovation, antérieurement à l'entrée en vigueur du présent arrêté, un délai de quinze jours à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté pour manifester leur souhait de bénéficier des régimes d'aides et de primes applicables antérieurement à l'entrée en vigueur du présent arrêté, à condition toutefois de démontrer que les rapports d'audit (pour ce qui concerne la prime audit) et les investissements éligibles à l'octroi d'une prime aient été effectivement commandés et payés à concurrence d'au moins 20% avant le jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté, ceci afin de protéger les demandeurs qui se seraient déjà engagés financièrement au-delà d'un seuil minimal dans des démarches liées à des rapports d'audits ou à des investissements éligibles à l'octroi d'une prime avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ;

Considérant que la limitation des mesures transitoires à une période de 15 jours et à l'introduction d'une demande de maintien du régime antérieur de primes est nécessaire afin de limiter les cas de fraudes dans le temps et afin toujours de limiter le dérapage budgétaire en cours ;

[...]

Considérant par ailleurs qu'afin de préserver la sécurité juridique et le principe de prévisibilité et de transparence, le Gouvernement a publié le 13 février 2025 un communiqué dans le but d'informer les futurs demandeurs, des nouvelles dispositions ;

Considérant que cette communication a permis également aux demandeurs potentiels d'anticiper le fait que leur demande allait être traitée en tenant compte des modifications des différents régimes, sur lesquelles ils pouvaient en outre obtenir davantage d'informations auprès de l'administration compétente ;

Considérant dès lors que la limitation des mesures transitoires à une durée de quinze jours et aux demandes liées à des investissements déjà financés à hauteur d'au moins 20% est justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général consistant en la limitation du risque 'd'appel d'air' résultant de l'effet d'annonce, ainsi qu'en l'existence d'un déficit budgétaire et en l'aggravation de celui-ci tant que les régimes actuels perdurent ; ».

2.3. Dans l'arrêt n° 216.678 du 5 décembre 2011, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé ce qui suit au sujet d'un arrêté du Gouvernement flamand qui avait pour objet de modifier, de manière rétroactive, un régime d'aides aux entreprises en matière d'investissements écologiques :

« 11. Beleidsvoering houdt in dat de overheid haar rechtsregels steeds moet kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden, rekening houdende met het algemeen belang. De overheid vermag daarbij ook een louter budgettaire doelstelling na te streven. De aanpassing van rechtsregels geldt in beginsel enkel voor de toekomst, waarbij eveneens in beginsel de nieuwe regeling van onmiddellijke toepassing is, niet alleen op feiten die zich voordoen na zijn inwerkingtreding, maar ook op rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten, zodat aldus alle identieke situaties op dezelfde manier worden behandeld.

12. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of indien de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen rechten worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien de artikelen 16 en 17 van het bestreden besluit nieuwe rechtsgevolgen verbinden aan rechtsfeiten die dateren van vóór de bekendmaking van het bestreden besluit in het Belgisch Staatsblad, verlenen zij terugwerkende kracht aan de wijzigingen die vervat zijn in het bestreden besluit, waaronder artikel 6 van het bestreden besluit, in zoverre dit een paragraaf 3, 5°, invoegt in artikel 14 van het besluit van 1 oktober 2004. Aldus wordt aan rechtsfeiten waaraan de oorspronkelijke regeling bepaalde rechtsgevolgen verbindt, andere rechtsgevolgen verbonden, die voor de verzoekende partij op zijn minst minder gunstig zijn.

Er bestaat alleszins geen wettelijke machtiging voor deze terugwerkende kracht. Er kan evenmin worden voorgehouden dat het bestreden besluit enkel voordelen toekent, aangezien het in vergelijking met de bestaande regeling voor bepaalde categorieën van rechtsonderhorigen, waaronder de verzoekende partij, in een minder gunstige regeling resulteert. Er dient dan ook te worden nagegaan of de door de verzoekende partij bekritiseerde retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en of daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Uit het voorgaande kan alvast worden afgeleid dat de verzoekende partij belang heeft bij het beroep tot nietigverklaring in zoverre het gericht is tegen de voormelde artikelen 16 en 17 van het bestreden besluit.

13. De verzoekende partij vermocht uit de oorspronkelijke regeling, zoals die gold vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit, een aanspraak af te leiden tot toekenning van steun voor ecologie-investeringen voor het door haar beoogde project. De verwerende partij toont alleszins niet aan dat de aanvraag van de verzoeker niet zou zijn ingewilligd indien die aanvraag volgens de oorspronkelijke regeling zou zijn beoordeeld. Overigens kan uit artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2004 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest duidelijk worden opgemaakt dat de steun voor ecologie-investeringen wordt verleend wanneer de aanvrager voldoet aan de voorwaarden.

In de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, wordt uiteengezet dat er meer steunaanvragen werden ingediend dan er beschikbare begrotingsmiddelen zijn en dat een aantal fundamentele wijzigingen moesten worden doorgevoerd om een budgettaire ontsporing af te wenden, aangezien een handhaving van de oorspronkelijke regeling tot 31 augustus 2007 zou leiden tot een tekort van 138.244.310, 21 euro. De wijze waarop de verwerende partij dit niet betwiste budgettaire probleem aldus wenste op te lossen, is niet kennelijk onredelijk, temeer daar de verwerende partij ook rekening vermocht te houden met het door haar vastgestelde oneigenlijke gebruik van de steun door ondernemingen die ermee op structurele wijze de productie van groene stroom, in vele gevallen opgewekt door zonneenergie, laten subsidiëren. Er kan dan ook, met die welbepaalde gegevens voor ogen, worden aangenomen dat het door de verwerende partij geschetste budgettaire probleem noopte tot een aanpassing van die oorspronkelijke regeling met terugwerkende kracht,

aangezien nog over een aanzienlijk aantal ingediende aanvraagdossiers moest worden beslist, en dat het verlenen van terugwerkende kracht aan de wijzigingen in het bestreden besluit bijgevolg “noodzakelijk” was voor de goede werking en de continuïteit van de diensten.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, komt een dergelijke maatregel overigens niet neer op een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien een zorgvuldig optredende overheid ook dient te waken over haar begrotingsevenwicht.

14. Er moet wel worden nagegaan of door het verlenen van terugwerkende kracht aan de wijzigingen in het bestreden besluit niet op onevenredige wijze inbreuk wordt gemaakt op rechtmatige aanspraken van bepaalde categorieën van rechtsonderhorigen, waaronder de verzoekende partij.

In dat verband moet alvast rekening worden gehouden met het gegeven dat niet vereist is dat de ecologie-investeringen al gerealiseerd moeten zijn vooraleer de steun kan worden toegekend. Steunaanvragers kunnen bijgevolg hun investeringen uitstellen tot ze zekerheid hebben over de ervoor toegekende steun.

Precies om de hiervoor vermelde reden vermocht de verwerende partij bovendien te vrezen dat een “aanzuigeffect” zou ontstaan wanneer potentiële aanvragers vernemen dat een verstrenging van de regeling inzake steun voor ecologie-investeringen in voorbereiding is. Er kan worden aangenomen dat een dergelijk aanzuigeffect de budgettaire problemen enkel zou vergroten en dat de verwerende partij om die reden kon beslissen dat aanvragen die worden ingediend na het bekend raken van de beleidsbeslissing om de steunregeling te verstrengen, niet volgens de gunstigere oorspronkelijke regeling kunnen worden behandeld.

De verwerende partij heeft op 31 juli 2006 op de website van de Vlaamse overheid, afdeling Economisch Steunbeleid, een bericht geplaatst met de melding dat de regeling met ingang van 1 augustus 2006 verstrengd zou worden, samen met een aantal krachtlijnen van de nieuwe regeling. Tevens werden de e-mailadressen en telefoonnummers van een aantal personeelsleden van de Vlaamse overheid vermeld die nadere toelichting konden geven bij de maatregel. Het gegeven dat een dergelijk bericht nooit kan gelden als de wettelijk vereiste bekendmaking van een rechtsregel, neemt niet weg dat de nadelige gevolgen van terugwerkende kracht erdoor gemilderd kunnen worden, aangezien potentiële steunaanvragers die zich vanaf 1 augustus 2006 aan het beraden waren over de indiening van een steunaanvraag en daarover informatie inzamelden op de website van de betrokken administratie, konden vernemen dat hun aanvraag zou worden beoordeeld met inachtneming van een aantal wijzigingen waarover ze meer informatie konden inwinnen bij de betrokken administratie.

In de gegeven omstandigheden moet worden aangenomen dat het verlenen van terugwerkende kracht door de artikelen 16 en 17 van het bestreden besluit, aan de wijzigingen die door hetzelfde bestreden besluit worden aangebracht, niet op onevenredige wijze inbreuk maakt op de rechtsonderhorigen die daardoor minder of zelfs geen steun kunnen ontvangen voor aanvragen die zijn ingediend met ingang van 1 augustus 2006. Er ligt dan ook geen schending voor van het vertrouwensbeginsel, van artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en van het algemeen rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit.

Evenmin kan uit het voorgaande worden opgemaakt dat de overheid is tekortgeschoten in haar informatie- en bijstandsplicht. Anders dan de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord lijkt voor te houden, impliceert die informatie- en bijstandsplicht ook niet dat alle onderdelen van het bestreden besluit in een bericht op de website van de Vlaamse overheid moesten worden vermeld ».

Dans cet arrêt, le Conseil d'État a notamment jugé que la correction d'un dépassement budgétaire important a pu, compte tenu des circonstances de l'espèce, être considérée comme nécessaire au bon fonctionnement et à la continuité du service public et, partant, était de nature à justifier la rétroactivité de la norme contestée.

2.4. En l'espèce, aucun décret n'autorise la rétroactivité en projet.

Il y a donc lieu de vérifier si elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et si elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

2.5. Le préambule du projet avance que la rétroactivité est principalement justifiée par la nécessité de réguler l'ampleur du dépassement budgétaire en cours.

Sur ce point, il est précisé que « les besoins budgétaires ont quasiment quadruplé, ceux-ci passant de 54 millions d'euros en 2022 à une estimation de 193 millions d'euros en 2025 » et « qu'au 31 décembre 2024, l'Administration wallonne rapporte que le stock des demandes de primes déjà introduites devant encore être traitées représente un montant estimé de 181 millions d'euros ».

Dans son avis sur le projet, l'inspecteur des Finances a par ailleurs indiqué que « le dérapage budgétaire constaté est difficilement contestable, tout comme la nécessité impérieuse d'intervenir afin d'assurer la soutenabilité de ces mesures de soutien à la rénovation au regard de la situation des finances publiques régionales ».

Sur la base de ces éléments, l'existence d'un dépassement budgétaire important n'apparaît pas contestable et les mesures en projet, qui visent notamment à établir un régime d'aides temporaire globalement moins favorable que les précédents, tendent à le réguler.

2.6. Des mesures ont par ailleurs été prises pour avertir au plus vite le public concerné des modifications en projet.

Ainsi, un communiqué sur les modifications en projet a été publié sur le site internet de la Région wallonne dès l'adoption du projet en première lecture par le Gouvernement wallon ³ et la Ministre en charge du projet a communiqué sur celles-ci dans les médias le lendemain.

³ <https://logement.wallonie.be/fr/actualite/primes-regime-soutien-temporaire-2025>.

2.7. En outre, il ne peut pas être question d'un droit acquis à obtenir les aides concernées tant que l'autorité n'a pas pris une décision d'octroi en ce sens.

Les aides concernées ne peuvent en effet être octroyées que « dans la limite des crédits budgétaires disponibles » et pour autant que les conditions techniques exigées soient remplies ⁴. Pour les demandes d'aides relevant de l'arrêté du 4 avril 2019, les investissements doivent en outre faire l'objet d'une recommandation dans le rapport d'audit, lequel constitue une étape préalable obligatoire ⁵.

Enfin, il échet de constater que les décisions d'octroi d'aides déjà adoptées seront toujours régies par les arrêtés du 4 avril 2019 et du 12 mai 2022 dans leur version applicable avant leur modification par le projet.

Le projet examiné ne porte dès lors pas atteinte aux droits acquis des personnes concernées.

2.8. Il n'est pas non plus porté atteinte aux attentes légitimes des personnes ayant introduit leur demande avant le 14 février 2025 eu égard au fait que ces demandes seront traitées conformément aux dispositions applicables avant cette date.

2.9. Le projet entend également répondre aux espérances légitimes des demandeurs ayant initié des démarches liées à la réalisation d'investissements éligibles avant le 14 février 2025 mais qui n'ont pas introduit de demande d'aide avant cette date.

À ce sujet, il y a lieu de relever que, contrairement à ce qui était le cas dans le cadre de l'arrêt n° 216.678 du 5 décembre 2011, une demande d'aide ne peut en l'espèce être introduite qu'une fois l'audit (pour la prime audit ⁶) ou les investissements (pour la prime travaux ⁷) réalisés.

Il y a dès lors lieu de porter une attention particulière au régime transitoire prévu par le projet sur ce point.

2.10. Compte tenu de ce qui précède, et sous réserve des observations concernant le régime transitoire relatif aux personnes ayant initié des démarches avant le 14 février 2025, la rétroactivité apparaît admissible.

3.1. Comme rappelé ci-avant, les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels doivent être respectés en cas de rétroactivité de la norme.

⁴ Voir les articles 4, § 1^{er}, des arrêtés du 4 avril 2019 et du 12 mai 2022.

⁵ Voir l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté du 4 avril 2019.

⁶ Voir l'article 8, § 2/1, de l'arrêté du 4 avril 2019.

⁷ Voir l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté du 4 avril 2019 et l'article 30 de l'arrêté du 12 mai 2022.

En outre, si la loi de la mutabilité du service public autorise les gouvernants à adapter le service public aux exigences changeantes de l'intérêt général ⁸, elle doit cependant se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination visé aux articles 10 et 11 de la Constitution, lequel n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

Si une autorité estime qu'une modification de la réglementation s'impose, elle peut décider de lui donner un effet immédiat sans, en principe, être tenue de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime, lequel est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit aux législateurs et aux autorités dotées de pouvoirs réglementaires de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ⁹.

3.2. Comme exposé ci-avant, les demandeurs ayant initié des démarches liées à la réalisation d'investissements éligibles avant le 14 février 2025 mais qui n'ont pas introduit de demande d'aides avant cette date ne disposent d'aucun droit acquis à obtenir les aides telles qu'elles sont actuellement prévues par les arrêtés dont le projet prévoit la modification.

En revanche, lorsqu'ils ont entamé la réalisation d'investissements éligibles avant le 14 février 2025, ils ont raisonnablement pu croire qu'ils pourraient bénéficier des aides en question.

Si la mesure transitoire en projet tend à atténuer les conséquences de la modification rétroactive des régimes d'aides concernés, cette mesure ne peut cependant pas créer des différences de traitement sans justification raisonnable et proportionnée ni porter atteinte de manière disproportionnée à la sécurité juridique.

Deux objections doivent être soulevées à cet égard.

⁸ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^{ème} éd., Larcier, Bruxelles, 2022, p. 520.

⁹ Voir, en ce sens, C.E., 30 janvier 2024, n° 258.644, XXXX. Voir également l'avis 54.571/4 donné le 23 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 octobre 2014 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération'. Voir également par exemple C.C., 30 janvier 2025, n° 8/2025, B.32 et l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijinckx », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-653/002, pp. 3-8, observation générale 2.

3.3. Tout d'abord, pour pouvoir bénéficier des régimes d'aides actuellement en vigueur, il faut avoir effectivement commandé et payé les frais liés à la réalisation d'un investissement ou d'un rapport d'audit couvert par la demande à concurrence d'au moins vingt pour cent avant le 14 février 2025.

Interrogé sur ce qui justifie l'exigence d'un paiement à concurrence d'au moins vingt pour cent avant le 14 février 2025, le délégué a expliqué :

« La volonté était de trouver un équilibre entre la volonté d'enrayer le dérapage budgétaire et celle de préserver autant que faire se peut les attentes des citoyens, les gestes de rénovation et la viabilité du secteur de la rénovation. Il a été choisi de préserver totalement les demandeurs déjà engagés financièrement à cette hauteur. Le Gouvernement a choisi 20% pour ne pas exclure des demandeurs qui paient un acompte déjà conséquent mais inférieur à la norme habituelle des 30% dans le secteur. Les autres seront toujours aidés mais dans le cadre du régime temporaire (sauf les R5 hors copropriétés cfr ci-dessus afin de réserver le régime de prime aux demandeurs qui en ont le plus besoin et éviter l'effet d'aubaine). L'exigence de la preuve du paiement permet en outre de limiter l'appel d'air en provenance de fraudes (documents anti-datés, etc). Un tel appel d'air a déjà été constaté le 13 février 2025 entre 12 h, moment de la conférence de presse annonçant le nouveau régime et 23h59 le même jour, heure à laquelle l'acompte ou la facture devait être payée. Ce genre de fraudes a déjà été rencontrée par l'administration quand un moratoire avait été mis en place en 2014¹⁰ pour des raisons similaires (tipp-ex sur la date du devis ou la date du reçu, reçu fait à la main sur papier libre, etc). Seul un paiement effectif permet d'éviter ce genre de situations ».

Le caractère proportionné de cette exigence n'apparaît pas démontré en dépit de ces explications.

Il ne paraît en effet pas admissible d'exclure de ce régime transitoire des personnes qui sont en mesure d'apporter la preuve qu'elles se sont engagées contractuellement (et donc financièrement) avant le 14 février 2025 et qui escomptaient donc légitimement, au moment de la conclusion de leur contrat, bénéficier des régimes de primes issus des arrêtés du 4 avril 2019 et du 12 mai 2022 avant leur modification par le projet, mais dont les modalités contractuelles ne prévoyaient pas un versement d'au moins 20 pour cent avant le 14 février 2025 ou, dans l'hypothèse où de telles modalités existaient, dont le paiement effectif n'a eu lieu qu'après cette date.

Pareille exclusion ne peut d'ailleurs pas être valablement justifiée par la nécessité d'éviter un appel d'air dès lors que ces personnes sont en mesure d'apporter la preuve qu'elles se sont engagées contractuellement *in tempore non suspecto*, c'est-à-dire avant l'annonce de la fin des régimes actuellement en vigueur et, partant, n'ont donc pas pu contracter en ayant connaissance de leur fin.

¹⁰ Le délégué fait référence à l'arrêté ministériel du 19 décembre 2014 'concernant les dispositions temporaires en matière de primes énergie, logement et embellissement', lequel contenait une exigence de paiement analogue. Le projet de cet arrêté n'avait pas été soumis à la section de législation.

Le motif selon lequel des fraudes pourraient survenir manque également de pertinence. Il n'est pas admissible d'exclure des personnes de bonne foi du bénéfice des régimes d'aides actuels au motif que d'autres tenteraient de profiter, par des moyens illégaux, de ces régimes. Comme cela résulte des explications du délégué, les autorités publiques sont en outre à même de déceler de telles fraudes ¹¹, lesquelles sont au demeurant sanctionnées pénalement. L'existence de telles fraudes n'est par ailleurs pas non plus exclue dans l'hypothèse où la preuve de paiement des investissements à concurrence d'au moins vingt pour cent doit être apportée comme, par exemple, en cas de paiement en espèces.

Enfin, le dossier n'apparaît pas contenir d'estimation qui permettrait de connaître avec vraisemblance l'ampleur des conséquences budgétaires d'une éventuelle inclusion de l'ensemble des dossiers encore non introduits dont l'engagement contractuel est antérieur au 14 février 2025.

Dans ces circonstances, l'admissibilité de l'exigence relative au paiement des frais à concurrence d'au moins vingt pour cent avant le 14 février 2025 n'apparaît pas démontrée.

3.4. Ensuite, il est prévu que la demande devant être introduite pour pouvoir continuer à bénéficier des régimes d'aides actuellement en vigueur ne pouvait l'être qu'entre le 14 février et le 28 février 2025.

Interrogé sur ce qui justifie un tel délai, le délégué a expliqué :

« Il s'agit à nouveau de limiter le plus possible l'appel d'air issu de la fraude. Il n'est pas possible légalement de limiter l'apport de preuve à un virement bancaire, le paiement en liquide restant possible à concurrence de 3000 euros, il est assez aisé d'antidater un reçu en la matière. Plus le délai laissé est long pour s'organiser avec un entrepreneur pour qu'il produise un devis antidaté, un reçu antidaté, plus l'appel d'air sera important ».

Un tel délai, extrêmement bref, imposé par le projet de manière rétroactive et prenant fin avant la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*, manque de prévisibilité et exclut de manière disproportionnée les personnes qui ont effectivement commandé les travaux avant le 14 février 2025 mais qui n'auraient pas introduit de demande dans le délai ainsi fixé.

La circonstance que ce délai a été communiqué sur le site internet de la Région wallonne ne satisfait pas à l'exigence légale de la publication d'une norme ¹².

¹¹ Cela résulte également de la note au Gouvernement : « Ce risque de fraude est d'autant plus établi que, selon l'administration, il a déjà été rencontré par le passé ».

¹² Suivant les articles 22 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la publication des arrêtés est une condition préalable à leur force obligatoire, lesquels ne le sont qu'à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Enfin, il n'est pas question d'un appel d'air dès lors que les autres conditions devaient être remplies avant la production des effets de l'arrêté. Le motif selon lequel des fraudes pourraient survenir manque également de pertinence comme cela a été dit ci-avant et n'énervé en tout état de cause pas le constat de disproportion.

Compte tenu de ce qui précède, le délai précité n'est pas admissible.

Seul un délai raisonnable dont la fin est postérieure à la publication de l'arrêté au *Moniteur belge* paraît pouvoir répondre à l'exigence de prévisibilité.

3.5. Les mesures transitoires relatives aux demandeurs ayant initié des démarches liées à la réalisation d'investissements éligibles avant le 14 février 2025 seront revues à la lumière de ce qui précède.

II. Sur l'obligation de *standstill* résultant de l'article 23 de la Constitution

L'article 23, alinéa 3, 3° et 4°, de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit de réduire significativement, sans qu'existe une justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

Cette obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme interdisant d'apporter des modifications aux systèmes d'aides actuellement en vigueur.

Elle interdit néanmoins de prendre des mesures qui emporteraient, sans qu'existe une justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 3° (logement décent) et 4° (protection d'un environnement sain), de la Constitution. Elle ne prive cependant pas l'auteur de la norme du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement garanti ¹³.

Invité à justifier les mesures en projet, le cas échéant combinées aux diminutions des montants des aides prévues par le 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement » sur lequel la section de législation a donné, ce jour, l'avis 77.494/4, le délégué a expliqué :

« En complément de la jurisprudence que vous évoquez, nous soulignons également que, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, 'en matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation' ; (voy par ex. CC, 5 décembre 2019, 195/2019, B. 13) ; en outre, 'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de l'ampleur des moyens que le législateur décrète entend consacrer, en termes de budget, à une politique déterminée' (voy. par ex., CC, 5 décembre 2019, 195/2019, B. 15.2). Cette jurisprudence concerne les normes législatives mais elle est transposable à des actes de nature réglementaire.

¹³ Voir, en ce sens, C.C., 24 octobre 2024, n° 111/2024, B.6.3 et B.6.4.

Comme vous avez pu le lire dans la NGW et les considérants des arrêtés en projet, la réforme proposée a été mûrement réfléchie et analysée, sur la base de données objectives. Une note d'analyse a été commandée auprès du Centre d'étude en habitat durable qui (CEHD), en collaboration avec le SPW TLPE. Elle a objectivé la situation et identifié des scénarii permettant d'enrayer le dérapage budgétaire qui n'est pas contestable.

Le Gouvernement a écarté d'emblée le scénario du moratoire qui fut pratiqué en 2014 en Wallonie quand elle fut confrontée à une situation similaire et l'est actuellement en Région de Bruxelles-Capitale. Ce moratoire a eu des conséquences néfastes tant sur les gestes de rénovation que sur le secteur de la construction ou les professionnels tels que les auditeurs. L'objectif du Gouvernement n'est pas de mettre fin au régime de primes, fût-ce de manière temporaire.

Vu les objectifs européens en termes de performance énergétique, il est apparu plus adéquat de maintenir un système de primes, certes moins avantageux mais soutenable pour la Région. Ce système a pour vocation, contrairement à un moratoire, outre d'assurer la soutenabilité budgétaire, de continuer à encourager les gestes de rénovation et de soutenir le secteur de la construction/rénovation qu'il convient de préserver au vu des enjeux actuels.

La réforme proposée par le Gouvernement amène à une économie annuelle estimée de 197,5 M€ (108,2 M€ TLPE et 89,3 M€ Rénopack) par rapport au régime actuel. Le cout total annuel estimé s'élève à 154,8 M€ (Primes TLPE : 84,8 M€ – Rénopack : 70 M€). Pour rappel, à politique inchangée, les besoins pour couvrir les nouvelles demandes introduites en 2025 étaient estimés à 352,3 M€.

Cette réforme permet ainsi de combiner deux objectifs : 1/ une indispensable rigueur budgétaire, sans laquelle il devrait tout simplement être rapidement mis fin au régime de primes à la rénovation (ce que le Gouvernement ne souhaite pas), et 2/ le maintien d'un régime d'aide aux ménages qui est également stimulant pour le secteur de la construction/rénovation.

Le Gouvernement a par ailleurs souhaité que :

- L'ensemble des travaux éligibles dans le système actuel le restent dans le régime temporaire ;
- Les coefficients multiplicateurs soient maintenus en fonction des niveaux de revenus : les primes de base restent ainsi multipliées par 6 pour les catégories de revenus les plus faibles (R1 sous 26.900 euros annuels), et encore jusque par 2 pour les revenus R4 (sous 114.400 euros annuels) ;
- Le plafond d'intervention sur le montant des factures soit modulé en fonction des revenus (70% pour les R1 et R2, les plus faibles revenus et 50 % pour les autres – R3 et R4).
- Le plafonnement des ménages éligibles aux primes soit limité aux revenus R4 maximum. Les R5 représentent 4% des montants. Il a été considéré que l'effet d'aubaine était maximal pour cette catégorie de revenus (114.400 euros + 5000 euros par enfants à charge) soit 3 % de la population. Il est à noter qu'une déduction fiscale de 30 % sur les travaux de toiture est maintenue. Et que les R5 bénéficient toujours des primes quand ils sont en copropriété. Il convient de comprendre par la notion 'd'effet d'aubaine', le fait que l'octroi d'une prime n'est pas déterminant et ne conditionne pas la réalisation de travaux. L'octroi d'une prime dans ces cas-là ne constitue donc pas un effet levier, déclencheur de l'acte de rénovation.

Il faut encore souligner que le régime temporaire maintient le rénopack. Celui-ci, contrairement au régime de primes versées par le SPW dans lequel les demandeurs doivent avoir terminé les travaux et les avoir financés avant de demander la prime, permet aux demandeurs d'éviter d'avancer les moyens nécessaires aux travaux. Pour rappel il s'agit d'un prêt à taux zéro octroyé via la SWCS ou le FLW grâce à des moyens régionaux. Le montant des primes proméritées en fonction des travaux prévus est déduit du capital emprunté. La mensualité du prêt en est donc directement impactée. Le rénopack est bien maintenu dans le cadre de la réforme. Même si le montant des primes est réduit, il est possible d'étaler les remboursements de l'emprunt sur une plus longue période, de sorte que l'impact sur les mensualités puisse être nul ou quasi nul. Ceci permettant donc aux demandeurs, singulièrement ceux disposant de faibles revenus, de réaliser les travaux souhaités sans avancer le montant des travaux ni donc celui des primes. L'objectif poursuivi étant idéalement de calquer ou de rapprocher fortement les mensualités dues dans le cadre du rénopack des économies induites sur les factures d'énergie par les travaux projetés. La réforme permet donc de maintenir l'accès au rénopack.

En conclusion, le régime temporaire permet de s'inscrire dans une trajectoire budgétaire plus soutenable tout en préservant les gestes de rénovation pour tous les publics qui en ont besoin, en conservant des primes globalement plus intéressantes que dans les autres régions du pays et en continuant de soutenir le secteur de la rénovation/construction ».

Il est pris acte de ces explications.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé sera complété afin de rendre compte de ce que le projet vise non seulement à modifier l'arrêté du 4 avril 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 actuels alinéas 6 et 7 seront permutés pour respecter l'ordre chronologique de l'accomplissement des formalités.

DISPOSITIF

Article ¹⁴ 1^{er}

L'article 4 a été modifié en dernier lieu par l'arrêté du 23 mai 2024 et non 2023.

Article 3

1. L'article 7 a été modifié en dernier lieu par l'arrêté du 19 avril 2024 et non par l'arrêté du 29 juin 2023.
2. Au 3°, a), les mots « telles que visées au § 4 » seront à chaque fois remplacés par les mots « telles que visées au paragraphe 3 ».

Article 6

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

La même observation vaut pour l'article 7.

2. Au paragraphe 3, comme l'a expliqué le délégué, la condition d'avoir « initié les démarches » se confond avec les conditions visées aux 1° et 2°.

Cette intention sera exprimée plus clairement car le texte peut être lu comme prévoyant, outre ces conditions, une condition particulière qui ne serait pas précisée dans le texte.

Le texte sera revu en conséquence.

Cette observation vaut également pour l'article 7, § 2, du projet.

3. Le paragraphe 3 prévoit que l'administration met à la disposition des personnes concernées un « formulaire de demande ».

Les délégations à l'administration du pouvoir d'établir des formulaires peuvent être admises dans la mesure où ceux-ci se contentent d'opérer une mise en forme des conditions légales et réglementaires applicables. Si tel n'est pas le cas, c'est au ministre qu'il y a lieu de confier ce pouvoir.

¹⁴ Et non « Articler 1^{er} ».

Cette observation vaut également pour l'article 7, § 2, du projet.

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, le mot « arrêt » sera remplacé par le mot « arrêté »

Articles 8 et 9

La section de législation n'aperçoit pas le fondement juridique sur la base duquel le Gouvernement serait habilité à prévoir, dans l'arrêté en projet, des mesures transitoires concernant les demandes de « rénopacks ».

La notion de « rénopack » est définie à l'article 1^{er}, 16^o, de l'arrêté du 4 avril 2019 comme étant

« le produit composé d'un crédit à taux zéro et d'une prime travaux, destiné à financer les travaux de rénovation, en matière soit d'économies d'énergie, de salubrité ou de sécurité, ouvrant le droit à une prime favorisant la rénovation des logements conformément au présent arrêté ou des travaux d'adaptation du logement en vertu du Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé » ¹⁵.

Les dispositions réglant les demandes de « rénopacks » ne sont cependant pas réglées par l'arrêté du 4 avril 2019 ni, à priori, par d'autres arrêtés du Gouvernement ¹⁶.

Au contraire, il apparaît résulter des arrêtés 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' et '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' ¹⁷ que l'organisation du régime de ces demandes relève de la compétence de la Société wallonne du Crédit social ou du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

¹⁵ Cette disposition a été insérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2023 'modifiant 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' au sujet duquel la section de législation avait été saisie (73.317/4) mais n'a pas rendu d'avis.

¹⁶ La section de législation s'était déjà interrogée sur les dispositions organisant les prêts « rénopack » dans l'avis 57.153/4 donné le 16 mars 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 'instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergies et la rénovation des logements' de la manière suivante : « Les mots 'font l'objet d'un prêt Ecopack ou Rénopack' n'ont aucune portée tangible pour les destinataires de l'arrêté. Il convient de désigner ces prêts par les dispositions précises des arrêtés ou des décrets qui les organisent ».

¹⁷ Dans ses avis 65.810/4 et 65.811/4 donnés le 25 avril 2019, la section de législation a constaté que ces arrêtés d'approbation étaient dépourvus de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Interrogé sur la question, le délégué a expliqué :

« Le rénopack dépend directement de l'arrêté prime.

En effet, le règlement général des prêts (article 1 .12°) définit le rénopack comme étant 'le produit composé d'un crédit à taux zéro et d'une prime, visé à l'article 3, § 1^{er}, 4°, destiné à financer les travaux de rénovation, en matière soit d'économies d'énergie, de salubrité ou de sécurité, ouvrant le droit à une prime favorisant la rénovation des logements conformément à l'arrêté prime ou des travaux d'adaptation du logement en vertu du Code réglementaire de l'Action sociale et de la Santé;'

L'article 3 du même arrêté précise la liste des travaux finançables comme 'la réalisation des rapports et investissements éligibles à l'octroi d'une prime tels qu'énumérés à l'annexe de l'arrêté prime ainsi que la réalisation des travaux de rénovation en matière d'économie d'énergie, de salubrité, de sécurité pour lesquels aucune prime n'est sollicitée ...'.

Ceci étant, même si l'arrêté du 16 mai 2019 définissant les principes généraux d'octroi des crédits par la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du crédit social fait explicitement référence à l'arrêté prime de 2019, il trouve sa base légale ailleurs dans le code wallon de l'habitation durable. C'est en effet l'article 175.2§3 qui fonde les règlements des prêts (général et spécifique) alors que c'est l'article 14 du même code qui fonde l'arrêté prime.

En outre, le régime de primes tel qu'imaginé en 2019 était rédigé pour définir les primes gérées par le SPW et celles gérées par la SWCS.

La réforme de ce régime intervenu en 2023 a également établi les régimes transitoires tant pour les primes gérées par le SPW que celles gérées par la SWCS.

Ainsi, la SWCS pouvait déterminer au moment d'octroyer son crédit à quel régime elle devait faire appel pour déterminer le préfinancement des primes.

Étant donné que les règles concernant l'accès aux primes sont examinées à des moments différents (avant et après travaux), il est logique d'organiser des régimes transitoires adaptés aux deux réalités différentes.

Quant à la gestion des demandes de primes, en effet, les régimes sont distincts

Dès lors qu'un client a sollicité un rénopack auprès de la SWCS, il a la qualité de demandeur au sens de l'article 1^{er}, 3° du Règlement général des prêts. Il n'est pas demandeur au sens de l'arrêté primes s'il n'a pas sollicité de primes directement auprès de l'administration (Service public territoire, logement, patrimoine et énergie) conformément à l'article 9 de l'arrêté primes. L'article 23 du Règlement général des prêts interdit par ailleurs au demandeur d'un rénopack de solliciter une prime octroyée en vertu de l'arrêté primes auprès de l'Administration pour les investissements qui font l'objet d'un crédit.

La SWCS gère les primes liées aux rénopacks conformément à son contrat de gestion, distinct des modalités prévues par l'arrêté primes.

En résumé même si la SWCS ou le FLW ont des règles de gestion propres, ce sont bien les montants de l'AWG primes et de son AM qui sont applicables pour déterminer le montant des primes. Il convient donc de prévoir une disposition transitoire au sein de cet AGW et de cet AM pour déterminer le montant des primes qui sera calculé après le 30 septembre 2026 ».

Il résulte de ces explications que le régime des demandes de « renopacks » est déterminé par les règlements généraux définissant les principes généraux d'octroi des crédits de la Société wallonne du Crédit social et du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, tels qu'approuvés par le Gouvernement ¹⁸, ainsi que par leur contrat de gestion respectif.

C'est donc dans ces instruments, pour lesquels la section de législation n'est pas compétente ¹⁹, que les conséquences de l'adoption du projet examiné doivent être appréhendées et non dans l'arrêté en projet.

Les dispositions relatives aux demandes de « rénopacks » seront donc omises du projet et ne seront pas examinées plus avant.

Article 9

Il résulte d'une lecture combinée des articles 9 et 10 du projet que les modifications apportées par les articles 1^{er} à 5 du projet à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 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 du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 a été modifié par l'arrêté du Gouvernement du 29 juin 2023 'modifiant 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 économeurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

Ce dernier arrêté a inséré plusieurs modifications qui cesseront « d'être en vigueur », conformément à son article 21, alinéa 3, à partir du 1^{er} juillet 2026.

Le fait de prévoir que des 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 ²⁰.

¹⁸ Voir à ce propos la définition du « rénopack » par l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2024 'relatif à l'octroi, par un organisme de crédit social, d'une aide financière permettant à certains demandeurs à revenus précaires d'être éligibles au crédit social pour la rénovation énergétique de leur logement'.

¹⁹ Pour les contrats de gestion, voir en ce sens l'avis 76.964/1/V donné le 25 juillet 2024 sur un projet d'arrêté royal « portant approbation et fixant l'entrée en vigueur du contrat de gestion 2023-2029 conclu entre l'État et Sciensano ». En ce qui concerne les actes d'approbation des règlements généraux en question, voir les avis 65.810/4 et 65.811/4.

²⁰ 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.

L'auteur du projet s'assurera donc que le régime d'aides de l'arrêté du 4 avril 2019 tel qu'il sera applicable entre le 1^{er} juillet 2026 et le 30 septembre 2026 formera encore un tout cohérent, ce dont doute la section de législation ²¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

²¹ À titre d'illustration, l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du 4 avril 2019 (« Aux conditions prévues par le présent arrêté et dans la limite des crédits disponibles, il peut être octroyé des primes pour la réalisation d'un rapport d'audit et des investissements visés à l'annexe lorsqu'ils ont fait l'objet d'une recommandation dans le rapport d'audit. La prime est octroyée au maximum pour la quantité préconisée dans le rapport d'audit ») a été inséré par l'article 5, 1^o, de l'arrêté du 29 juin 2023, lequel cesse de produire ses effets à partir du 1^{er} juillet 2026 conformément à l'article 21, alinéa 3, de cet arrêté.