



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.327/4
du 12 novembre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
'portant dispositions diverses en matière d'énergie'

Le 14 octobre 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 avant-projet de décret 'portant dispositions diverses en matière d'énergie'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 novembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les articles 19 et 20 de l'avant-projet prévoient l'adoption d'un certain nombre de mesures de nature réglementaire « sur proposition de la CWaPE ».

Il n'est pas admissible que l'exercice de son pouvoir réglementaire par le Gouvernement soit conditionné par la proposition préalable d'une autorité administrative indépendante, et ce d'autant moins que pareil dispositif peut être interprété comme empêchant ce dernier de s'écarter de cette proposition ¹.

Dans son avis 77.339/4, la section de législation a précisé au sujet d'une disposition conférant un pouvoir réglementaire à la CWaPE :

« Au regard des principes ainsi rappelés, le pouvoir réglementaire visé par le 2^o, b), ne peut en principe être conféré à la CWaPE, autorité administrative indépendante, si ce n'est sur des aspects limités et techniques tels qu'il est permis de considérer que la CWaPE – qui doit appliquer la réglementation concernée – est également la mieux placée pour l'élaborer. Encore faut-il qu'une autorité politiquement responsable puisse endosser la responsabilité des règlements concernés, soit parce que cette autorité – en l'occurrence, le Gouvernement de la Région wallonne – interviendra 'sur proposition de la CWaPE, ou d'initiative, après avis de la CWaPE', soit parce que cette même autorité sera investie d'une compétence d'approbation des mesures réglementaires. Cette dernière condition pourrait, le cas échéant, ne pas devoir être remplie pour l'adoption de mesures éminemment techniques et n'intervenant que dans des cas où le pouvoir réglementaire ne suppose pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité, parce que, par exemple, le droit européen détermine déjà l'intégralité, ou presque, de la réglementation concernée » ².

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir notamment l'avis 73.021/4 donné le 22 mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 6 juillet 2023 'modifiant le décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 555/1, pp. 80-88. Il s'agissait d'une proposition émanant de l'Administration, mais le mécanisme pourrait avoir dans les deux cas pour effet que le pouvoir exécutif abdique sa compétence réglementaire au profit d'un tiers. Sur l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées, voir l'avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2256/001, pp. 309-370.

² Avis 77.339/4 donné le 20 janvier 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 avril 2025 'modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et modifiant le décret du 19 janvier 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de réseaux de distribution de gaz et d'électricité, en vue de transposer partiellement la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE', *Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 181/1, pp. 10-16.

Afin de concilier le dispositif avec ces principes, il conviendra d'écrire à l'article 19 « sur proposition de la CWAPE, ou d'initiative, après avis de celle-ci ». L'article 20 sera modifié de manière à maintenir le pouvoir d'initiative du Gouvernement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Comme l'a confirmé le délégué, la section V du chapitre II du décret du 9 décembre 1993 'relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables' n'est pas destinée à transposer partiellement la directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 'modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union'.

En conséquence, l'article 1^{er} sera omis.

Le commentaire de l'article 19 énonce toutefois que cette disposition transpose l'article 6*bis* de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE en ce qui concerne le prélèvement', inséré par l'article 2, 3), de la directive (UE) 2024/1711. Par conséquent, la mention de la transposition partielle de cette dernière directive sera déplacée dans le chapitre 2 de l'avant-projet.

Article 2

Interrogé sur la notion de « passif régulateur », le délégué a répondu :

« Le passif régulateur constitue une dette tarifaire à l'égard des utilisateurs de réseau dans leur ensemble, résultant d'un écart en faveur du gestionnaire du réseau de distribution entre le montant budgété et le montant réel pour les éléments qualifiés par la CWAPE de non contrôlables au sein des charges nettes opérationnelles.

Cette définition découle de la méthodologie tarifaire 2025-2029 ; bien qu'elle n'y soit pas définie de manière explicite [...]

Enfin, je profite de cette occasion pour rappeler que l'article 10*sexies*, § 2, disposait déjà que, moyennant l'accord de la CWaPE, 'le bonus peut être transformé en passif régulateur pour la période tarifaire suivante'. La réforme proposée vise donc uniquement à systématiser cette solution »³.

L'avant-projet sera utilement complété par une définition de cette notion.

Article 4

L'avant-projet consacre un « principe du raisonnable » dans le contrôle qu'effectue la CWaPE des projets et investissements réalisés par les gestionnaires de réseaux de distribution. Le contenu de ce principe constitue une paraphrase ou, à tout le moins, s'inspire largement des articles 11 à 13 de la loi du 16 décembre 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', lesquels ont déjà pour objet de subordonner l'octroi et le maintien d'une subvention aux critères d'efficacité fixés par l'avant-projet.

Interrogé sur ce potentiel double emploi, le délégué a répondu :

« La réforme proposée a notamment pour objectif d'étendre la compétence d'avis de la CWaPE, qui porte actuellement uniquement sur l'analyse de la conformité du projet et des investissements réalisés aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution. La volonté est que cet avis porte désormais sur le principe du raisonnable, qui par sécurité juridique est défini à l'article 10*octies*, § 3, alinéa 3 nouveau, du décret du 9 décembre 1993, par référence à la méthodologie tarifaire ».

Il est pris acte de cette explication.

Article 7

Dans la phrase liminaire, c'est à l'article 6 (et non 37) de l'avant-projet qu'il sera fait référence.

³ La notion de « passif régulateur » a été utilisée pour la première fois dans l'article 15, § 1^{er}, 2^o, du décret de la Région wallonne du 19 janvier 2017 'relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de réseaux de distribution de gaz et d'électricité' sans que le législateur ne la définisse ; la section de législation ne s'était pas prononcée sur cette disposition dans son avis 59.338/4 donné le 25 mai 2016 sur l'avant-projet devenu ce décret. Cette notion a ensuite été utilisée dans l'article 10*sexies*, § 2, du décret du 9 décembre 1993 'relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables', inséré par l'article 11 du décret du 29 juin 2023 'relatif à l'octroi de subventions aux gestionnaires de réseaux de distribution en vue de favoriser la transition énergétique', ce dernier décret étant issu d'une initiative parlementaire qui n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation.

Article 10terdecies en projet

L'article 2, 48), de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 'sur la performance énergétique des bâtiments' définit la « chaudière » comme « l'ensemble combiné formé par le corps de la chaudière et le brûleur destiné à transmettre à des fluides la chaleur libérée par la combustion ». L'auteur de l'avant-projet ajoute les mots « , pour assurer le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire ».

Interrogé sur les motifs de cet ajout et sur la potentielle réduction du champ d'application de la directive que cette précision entraînerait, le délégué a précisé :

« Le but poursuivi est de garantir la sécurité juridique de l'interprétation à donner au mot 'chaudière', en conformité avec l'avis de la Commission européenne C/2024/6206 du 18 octobre 2024 sur la suppression progressive des incitations financières en faveur des chaudières autonomes alimentées par des combustibles fossiles prévue par la refonte de la directive relative à la performance énergétique des bâtiments, que vous trouverez ci-joint. Dans cet avis, la Commission indique qu'un système de chauffage hybride peut fournir de la chaleur et de l'eau chaude dans un bâtiment ; et partant, que les chaudières concernées peuvent avoir ces deux finalités. Cependant, la définition précisée dans la directive n'inclut pas de manière explicite l'eau chaude sanitaire. Il a donc été proposé, pour clarifier le champ d'application, d'ajouter de manière explicite une référence à la chaleur et à la production d'eau chaude sanitaire. À notre sens, la précision ne réduit pas la portée de la définition européenne ».

Une telle précision est admissible à la condition qu'elle n'aboutisse pas à restreindre la portée de la notion de chaudière au sens de la directive (UE) 2024/1275.

Article 10quaterdecies en projet

L'auteur de l'avant-projet prévoit que l'interdiction de fournir une incitation financière pour les chaudières autonomes s'applique à toute chaudière autonome consommant du combustible fossile « à un moment de sa durée de vie ». Cette dernière précision n'apparaît pas dans le libellé de l'article 17, paragraphe 15, de la directive (UE) 2024/1275.

Interrogé à ce propos, le délégué a répondu :

« Nous avons cherché à nous conformer à l'avis de la Commission européenne C/2024/6206, qui précise à la section 4.2 :

'Pour que les chaudières hors réseau ne soient pas considérées comme 'utilisant des combustibles fossiles', les autorités compétentes des États membres doivent exiger et vérifier de façon rigoureuse et crédible que, dans les faits, l'unité fonctionnera avec des combustibles renouvelables au moment de son installation et pendant toute sa durée de vie, étant donné que le bénéficiaire reste maître du choix de combustible utilisé dans une chaudière hors réseau pendant toute sa durée de vie' ».

Il est pris acte de cette explication qui gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article.

Article 10quindecies en projet

1. La section VI insérée par l'article 6 de l'avant-projet dans le chapitre 2 du décret du 9 décembre 1993 'relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables' a pour objet de transposer partiellement la directive (UE) 2024/1275 et plus précisément son article 17, paragraphe 15, lequel dispose :

« À partir du 1^{er} janvier 2025, les États membres ne fournissent aucune incitation financière pour l'installation de chaudières autonomes utilisant des combustibles fossiles, à l'exception de celles sélectionnées en vue d'un investissement avant 2025, conformément au règlement (UE) 2021/241, à l'article 7, paragraphe 1, point h), i), troisième tiret, du règlement (UE) 2011/1058 et à l'article 73 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil ».

L'alinéa 1^{er} de l'article 10quindecies en projet fait rétroagir l'entrée en vigueur de la section VI au 1^{er} janvier 2025. Il est prévu à l'alinéa 2 que le dossier de demande de subvention ou d'incitation financière introduit « avant la date d'entrée en vigueur du présent article reste soumis aux règles et procédures en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024, sous réserve de la condition que le droit à la subvention ou l'incitation financière, le cas échéant conditionné au respect de conditions particulières, est acquis ou notifié au demandeur à l'entrée en vigueur du présent chapitre ».

Une telle disposition transitoire appelle deux observations.

D'une part, le texte de la directive (UE) 2024/1275 ne permet en principe aucune exception à la « fourniture » d'une incitation financière au-delà du 31 décembre 2024 (hors les incitations relevant des trois règlements visés par la directive). En l'état, le texte en projet permettrait en principe de liquider une incitation financière après cette date, pour autant que son bénéficiaire justifie d'un « droit acquis » à son versement avant le 1^{er} janvier 2025.

Interrogé sur la compatibilité de cette disposition transitoire avec la directive transposée, le délégué a répondu :

« L'avis de la Commission européenne C/2024/6206 précise à la section 4.3 :

'Si une décision d'octroyer une incitation financière a déjà été prise par un organisme public et communiquée à un bénéficiaire avant le 1^{er} janvier 2025, une confiance légitime est alors née avant cette date et le versement effectif de l'incitation financière peut avoir lieu après cette date'.

Conformément au principe établi dans l'avis de la Commission européenne C/2024/6206 et dans le souci de respecter le principe de confiance légitime né entre les demandeurs et l'autorité publique, il est proposé de nous conformer à l'interprétation de la Commission européenne et de tenir compte de la date d'entrée en vigueur du décret de transposition ».

À la lumière des principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance légitime consacrés dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et rappelés dans l'avis de la Commission cité par le délégué ⁴, la disposition transitoire envisagée paraît effectivement admissible.

D'autre part, afin d'assurer la correcte transposition de la directive (UE) 2024/1275, à l'alinéa 2, les mots « à l'entrée en vigueur du présent chapitre » seront remplacés par les mots « au plus tard le 31 décembre 2024 ».

Article 18

De l'accord du délégué, afin de respecter la terminologie de la directive (UE) 2024/1275 et d'éviter toute confusion, il sera fait référence à l'« organisme certificateur » et non à l'« organisme de contrôle ». La même observation vaut pour l'article 26, §§ 2*octies*, alinéa 4, et 2*nonies*, alinéa 5, en projet (article 19 de l'avant-projet).

Article 22

Il convient de compléter le dispositif en indiquant le point de départ du délai de quatorze jours lorsque le rappel n'est pas envoyé par voie électronique. Le commentaire de l'article renvoyant au Code de droit économique ⁵, il est suggéré, par analogie avec ce que prévoit ce code, d'insérer les mots « ouvrable qui suit celui où le rappel est envoyé » entre les mots « le troisième jour » et les mots « ou le jour suivant ».

Article 23

Au a) (article 34, § 1^{er}, en projet), il sera précisé, que les deux premières phrases et la phrase introductive sont remplacées par ce qui suit : [...] ».

La même observation vaut pour l'article 24, 1^o (article 34*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet).

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁴ Voir par exemple C.J., arrêt *BALTIC CONTAINER TERMINAL SIA c. Valsts ieņēmumu dienests*, 16 janvier 2025, C-376/23, ECLI:EU:C:2025:20.

⁵ Voir l'article XIX.2 de ce code.