CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.022/4
du 14 mars 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement'

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Le 11 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'instaurant un régime d'aides accordées pour la réalisation d'investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 mars 2022. 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 Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mars 2022.

*

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

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 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier.

L'arrêté en projet est sujet à critique sur ce point en plusieurs de ses dispositions. Ainsi :

– l'article 1er , 7°, première phrase, paraphrase en partie la première phrase de l'article 1er , 32°, du Code wallon de l'habitation durable ;

– l'article 5, § 2, alinéa 2, 1°, paraphrase l'article 1er, 32°, deuxième phrase, du Code wallon de l'habitation durable ;

– l'article 5, § 2, alinéa 2, 3°, en ses mots « l'enfant à charge reconnu comme personne en situation de handicap », paraphrase l'article 1er, 32°, du Code wallon de l'habitation durable ;

– l'article 34 paraphrase en partie l'article 61, 3°, 4° et 5° du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Le projet sera revu de manière à omettre pareilles reproductions. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la reproduction de certaines dispositions décrétales est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément par la mention « conformément à l'article … du décret […] ».

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le Gouvernement précise, aux articles 33 et 34 du projet, les modalités de contrôle des primes octroyées. Il convient dès lors de viser, à titre de fondement juridique, l'article 61 du décret du 15 décembre 2011 [1], ce dans un nouvel alinéa 3.

2. À l'alinéa 8, il convient de préciser que l'avis de l'Autorité de protection des données porte le numéro 219/2021.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 71.022/4 du Conseil d'État, donné le 14 mars 2022, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [2].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Au 4°, le mot « PEB » sera remplacé par les mots « performance énergétique des bâtiments ».

2. Interrogé sur la notion de « mandant » reprise au 6°, le délégué du Ministre explique :

> « En cas de copropriété indivise, les copropriétaires vont choisir un représentant pour introduire la demande de prime. Les copropriétaires vont lui donner mandat pour introduire cette prime et suivre la procédure. Les copropriétaires seront donc mandants. Il sera tenu compte de leurs revenus pour déterminer la catégorie de revenus ».

Dans un souci de bonne compréhension du projet, il convient de définir la notion de « mandant » à l'article 1er tenant compte des explications fournies par le délégué du Ministre.

3. Au 11°, il convient de préciser que, comme le délégué du Ministre l'a confirmé, l'estimateur public ne pourra être, dans tous les cas, qu'un membre du personnel du service public de Wallonie.

[1] Cette disposition décrétale renvoie aux articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 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'.

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

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Article 3

Les paragraphes 3 et 4 seront, par souci de clarté, fusionnés et les mots « Sauf disposition contraire », remplacés, eu égard au fait que ces mots, figurant au paragraphe 4, renvoient, comme l'a expliqué le délégué du Ministre, aux mots « Excepté les investissements visés aux articles 6, 8 et 26 » mentionnés au paragraphe 3.

Article 4

1. Au paragraphe 1er, il convient de remplacer les mots « en Région wallonne » par les mots « en région de langue française » compte tenu des compétences dont dispose la Communauté germanophone en matière de logement et d'utilisation rationnelle de l'énergie depuis le 1er janvier 2020 [3].

2. Au paragraphe 2, selon le délégué du Ministre, le délai de quinze ans se calcule à partir de la délivrance du permis d'urbanisme définitif concernant le logement visé.

Le dispositif sera complété afin de préciser le point de départ du délai.

Article 5

1. Dans le tableau figurant au paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots « prévus au paragraphe 3 » seront remplacés par les mots « prévus au paragraphe 2 ».

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, 1°, les mots « et des personnes avec lesquelles il vit ou vivent habituellement unies ou non par des liens de parenté » – étant déjà inscrits dans la définition de la notion de ménage, au sens de l'article 1er, 28°, du Code wallon de l'habitation durable [4] – sont superflus et seront donc omis.

3.1. Le paragraphe 2, alinéa 2, 2°, énonce :

« Dans le cas mentionné à l'alinéa 1er, 2°, est considéré comme enfant à charge supplémentaire :

[…]

[3] Voir le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de logement' et le décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de Logement' ainsi que le décret de la Région wallonne du 6 mai 2019 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie' et le décret du 29 avril 2019 de la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'énergie'.

[4] Le ménage est défini, à l'article 1er, 28°, du Code, comme étant « la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 aout 1983 organisant un registre national des personnes physiques ».

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

2° toute personne reconnue comme personne en situation de handicap, en cours de domiciliation dans le logement du demandeur, de ses mandants et disposant d'un lien de parenté allant jusqu'au troisième degré avec l'une des personnes composant le ménage du demandeur ou de ses mandants ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

3.2. Il appartient à l'auteur du projet de justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la condition relative au « lien de parenté allant jusqu'au troisième degré » imposée par cette disposition afin de pouvoir se prévaloir d'une déduction d'un montant de 5.000 euros des revenus, au titre de l'existence d'une personne considérée « comme enfant à charge supplémentaire », à prendre en considération pour évaluer le montant des primes.

À défaut de pouvoir justifier cette exigence, la disposition sera revue.

3.3. Il ressort de la rédaction du paragraphe 2, alinéa 2, 2°, qu'il n'est pas exigé que la personne handicapée fasse, à terme, partie du ménage du demandeur pour que ce dernier puisse se prévaloir de la déduction visée.

En effet, il est uniquement requis que cette personne soit « en cours de domiciliation dans le logement du demandeur », que ce dernier l'occupe également ou non.

Interrogé sur la question, le délégué du Ministre a expliqué que l'objectif est, contrairement à ce que peut laisser penser la formulation du paragraphe 2, alinéa 2, 2°, que cette personne figure effectivement, après la finalisation des démarches de domiciliation, dans la composition de ménage du demandeur.

La disposition sera revue pour mieux traduire cette intention.

4. Au paragraphe 2, alinéa 2, 3°, les mots « ou pour lequel des allocations familiales d'orphelin sont perçues par le demandeur, ses mandants ou un membre de leur ménage » n'ont guère de sens dans la mesure où ils reviennent à déduire un nouveau montant de 5.000 euros pour des enfants déjà considérés comme étant à charge au sens du paragraphe 2, alinéa 1er, 2°.

Ces mots seront donc omis.

5.1. Le paragraphe 2, alinéa 2, 5°, énonce :

« Dans le cas mentionné à l'alinéa 1er, 2°, est considéré comme enfant à charge supplémentaire :

[…]

5° le parent du demandeur, de ses mandants jusqu'au troisième degré, domicilié ou en cours de domiciliation dans le logement du demandeur ou de ses mandants, ou la personne avec qui ce parent est marié, a été marié, vit habituellement ou a vécu pour autant que l'une de ces personnes soit âgée d'au moins soixante ans ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

5.2. Il résulte de l'article 1er, 32°, première phrase, du Code wallon de l'habitation durable que le Gouvernement, lorsqu'il exécute cette disposition, ne peut dénaturer la notion d'enfant eu égard à son sens usuel.

Le paragraphe 2, alinéa 2, 5°, en tant qu'il assimile une personne âgée d'au moins soixante ans à un enfant, procède à une telle dénaturation.

Cette disposition n'est, en ce sens, pas admissible.

Néanmoins, le Gouvernement peut, sur la base de la large habilitation contenue à l'article 14, § 5, du Code wallon de l'habitation durable [5], prévoir la déduction d'une somme de 5.000 euros pour d'autres personnes à charge que des enfants.

Le texte sera revu afin d'y insérer une disposition spécifique, distincte de l'article 5, § 2, alinéa 2.

5.3. Il appartient à l'auteur du projet de justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la limite d'âge de soixante ans fixée pour pouvoir se prévaloir de la déduction, étant entendu qu'une personne de cet âge peut toujours être active et disposer de revenus, ce qui en l'occurrence se concilie difficilement avec le fait de constituer une charge pour le ménage.

À défaut de pouvoir justifier cette limite d'âge, la disposition à l'examen sera revue.

5.4. Enfin, il est renvoyé pour le surplus aux observations formulées aux points 3.2 et 3.3 ci-avant, à savoir celles concernant l'exigence d'un lien de parenté jusqu'au troisième degré et l'absence d'obligation de faire à terme partie du même ménage que le demandeur.

6. La portée de la dérogation prévue au paragraphe 5, alinéa 2, n'apparait pas à l'évidence et sera donc clarifiée.

[5] « Le Gouvernement fixe la durée, le mode de calcul et les conditions d'octroi des aides en tenant compte principalement d'un ou plusieurs des critères suivants :
1° de la composition et des revenus du ménage ;
2° du patrimoine immobilier du ménage ;
3° de l'état et de la localisation du bâtiment ;
4° du montant des travaux ;
5° de l'occupation, de la vente ou de la location du logement ».

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Article 6

Les mots « , un espace non chauffé à l'abri du gel ou un espace non chauffé qui n'est pas à l'abri du gel » seront remplacés par les mots « ou un espace non chauffé ».

Article 7

1. À la fin du paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, il convient d'insérer les mots « et stable » conformément à l'article 30, § 2, 4°, e), du projet.

2. Interrogé sur ce qu'il fallait comprendre par le recours aux mots « techniquement réalisable dans le respect des règles en matière d'urbanisme» au paragraphe 1er, alinéa 2, le délégué du Ministre a expliqué que les travaux doivent être conformes aux règles urbanistiques applicables.

La section de législation n'aperçoit pas la raison qui justifierait qu'une telle règle ne devrait s'appliquer qu'aux travaux visés par cette disposition.

Il appartient dès lors à l'auteur du projet d'insérer une disposition générale prévoyant que les investissements faisant l'objet d'une demande de prime conformément au projet sont réalisés dans le respect des règles en matière d'urbanisme.

3. Toujours au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots « L'alinéa 1er, e 3° » seront remplacés par les mots « L'alinéa 1er, 3°, ».

Articles 8 et 26

Il y a lieu de préciser, en vue d'assurer la sécurité juridique, que les manquements de salubrité dont il est question aux articles 8 et 26, qu'ils soient ou non précédés d'un rapport de l'estimateur public, doivent être compris comme des manquements à l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 aout 2007 'déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable' [6].

Article 8

La référence à l'article 30 sera corrigée par une référence à l'article 29.

[6] Cet arrêté n'est, en l'état, visé qu'à l'article 29, § 1er, du projet, qui ne porte que sur les investissements précédés d'un rapport de l'estimateur public.

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Article 10

L'article 10 étant constitué d'un alinéa, la mention d'un « § 1er » sera omise.

Article 24

Au paragraphe 2, 3°, les mots « groupe de d'extraction » seront remplacés par les mots « groupe d'extraction » et, au a) de cette disposition, le mot « COV » sera remplacé par le mot « CO2 ».

Article 26

Au paragraphe 1er, 3°, les mots « Code wallon du Logement » seront remplacés par les mots « Code wallon de l'habitation durable».

La même observation vaut pour l'article 29, § 1er, alinéa 1er.

Article 29

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots « ou l'association de copropriétaires » seront omis puisque la notion de demandeur, définie à l'article 1er , 1°, du projet comprend déjà celle d'association de copropriétaires.

2. Il convient de préciser que les informations visées au paragraphe 1er, alinéa 3, constituent une liste exhaustive des données à caractère personnel pouvant être reprises dans le rapport de l'estimateur public.

En d'autres termes, l'adjectif « minimum » ne peut porter que sur d'autres données (par exemple, techniques) qui ne constituent pas des données à caractère personnel.

La même observation vaut *mutatis mutandis* en ce qui concerne l'article 30, § 2, 1°, alinéa 2.

Article 30

1. Le paragraphe 2, 5°, sera reformulé de manière à indiquer que, pour que la demande puisse être considérée comme complète, le demandeur doit donner son consentement concernant la collecte directe des données nécessaires à l'examen de sa demande auprès des organismes visés.

2. Au paragraphe 2, 6°, a), il est préférable de préciser la durée de validité maximale de l'extrait de registre de population afin d'établir la composition de ménage du demandeur. Par ailleurs, le chiffre « 5 » sera omis.

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Article 31

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est prévu que le délai de soixante jours permettant au demandeur de compléter sa demande prend cours « le lendemain de la date d'envoi de la lettre de demande d'information ».

Cette disposition applique, en matière de notification d'un document faisant courir un délai, la « théorie de l'émission ».

Or celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle [7].

Il y a lieu de lui substituer un dispositif fondé sur la « théorie de la réception ».

Article 32

1. L'article 29, § 5, du Code wallon de l'habitation durable [8], contrairement à son article 14, § 7 [9], n'habilite pas le Gouvernement à organiser un recours contre les décisions de refus d'aide.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler qu'à défaut d'une habilitation expresse en ce sens, il n'appartient pas au Gouvernement d'instaurer un recours administratif organisé dont l'exercice serait obligatoire avant l'introduction d'un recours juridictionnel, seul le législateur décrétal étant compétent pour instaurer un tel recours préalable obligatoire [10].

Il sera dès lors précisé que les personnes morales comprises dans la notion de « demandeur » au sens de l'article 1er, 1°, du projet, à savoir les associations de copropriétaires, ne peuvent avoir accès au recours organisé à l'article 32.

2. Il convient d'indiquer le moment à partir duquel le délai de soixante jours, dont il est question au paragraphe 2, deuxième phrase, prend cours.

---

[7] C.C., n° 170/2003, 17 décembre 2003 et note d'observations J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47 ; voir aussi : C.C., n° 166/2005, 16 novembre 2005 ; n° 34/2006, 1er mars 2006 ; n° 43/2006, 15 mars 2006 ; n° 85/2007, 7 juin 2007 ; n° 123/2007, 26 septembre 2007 ; n° 162/2007, 19 décembre 2007 ; n° 178/2009, 12 novembre 2009.

[8] « Le Gouvernement fixe la durée et le mode de calcul ainsi que les conditions et la procédure de demande et d'octroi des aides visées par le présent article ».

[9] « Le Gouvernement fixe la procédure de demande et d'octroi des aides. Il organise un recours au Gouvernement à l'encontre des décisions de refus d'aide ».

[10] Voir, en ce sens, l'avis n° 45.421/4 donné le 12 novembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 20 novembre 2008 'portant exécution du décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, ensembles et sites ainsi qu'aux fouilles', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45421.pdf, p. 4, et l'avis n° 45.558/4 donné le 17 décembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2009 'relatif aux prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45558.pdf, p. 8.

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡

Article 34

L'alinéa 3 prévoit le remboursement total de la prime lorsque le bénéficiaire « refuse d'accéder aux demandes de l'Administration ».

Or, l'article 13, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2003 et l'article 61, 5°, alinéa 2, du décret du 15 décembre 2011 prévoient que lorsque le bénéficiaire de la subvention reste en défaut de fournir les justifications de l'emploi des sommes reçues, il n'est tenu au remboursement qu'« à concurrence de la partie non justifiée ».

L'alinéa 3 contiendra cette précision dans le respect des exigences des normes supérieures.

Article 37

Cette disposition, qui emporte un certain nombre de délégations, ne modifie pas les règles de droit matériel applicables à l'activité des pouvoirs publics concernés, pas plus que la situation juridique des intéressés. Elle a exclusivement trait à des mesures d'organisation interne.

Elle est dès lors dépourvue du caractère réglementaire requis pour être soumis à l'avis de la section de législation.

Article 38

1. L'article 38 ne détermine pas la date d'entrée en vigueur de l'arrêté à l'examen.

Cette date sera fixée de manière à laisser aux destinataires des normes en projet un délai raisonnable pour en prendre connaissance.

2. Les mots « ou à la dernière facture d'achat de matériaux » seront insérés après le mot « solde » de manière à couvrir également les travaux effectués sans l'aide d'un entrepreneur, comme le prévoit l'article 30, § 1er, alinéa 1er, du projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BEDWQBHDI-HBACCMU‡