



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.488/4
du 22 juin 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
du décret relatif à la réparation de certains dommages causés
par des calamités naturelles publiques'

Le 27 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution du décret relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet ne contient pas de définition. Pourtant, plusieurs termes, récurrents dans le projet, gagneraient à faire l'objet d'une telle définition.

Il en va ainsi de l'« administration », ou encore du « décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques »¹².

2. Le projet a notamment pour objet d'organiser la procédure de reconnaissance d'un phénomène comme calamité publique.

Interrogée quant au fondement juridique qui habilite le Gouvernement à arrêter une telle procédure, la déléguée du Ministre s'est référée à l'article 3 du décret.

Toutefois, l'article 3 du décret, habilite uniquement le Gouvernement à fixer « les critères de reconnaissance des calamités publiques »³ et à décider de reconnaître un phénomène comme calamité.

Les articles 1^{er} et 2, alinéas 2 à 6, du projet ne disposent donc pas d'un fondement juridique et doivent être omis.

3. L'article 4, § 5, alinéa 2, habilite l'administration à refuser l'attestation de non-intervention.

De même, l'article 16, § 1^{er}, prévoit que l'administration accorde une dérogation à l'obligation de emploi, dans certaines circonstances. Le paragraphe 2 permet à l'administration d'exiger l'affectation de l'aide à certaines conditions.

¹ Ci-après : « le décret du 26 mai 2016 ».

² À défaut d'une telle définition, l'auteur veillerait à adapter le projet afin que l'identification du décret se déduise de la lecture de chaque disposition. Par exemple, à l'article 9 et à l'article 15 du projet, la simple lecture de la disposition et, même, de la disposition qui précède, ne permet pas d'identifier le décret auquel il est fait référence.

³ Comp. l'article 10, § 3, du décret, qui habilite le Gouvernement à déterminer « les formes » et « les modalités » de la demande d'aide à la réparation.

L'article 17 permet encore à l'administration de proroger le délai imparti pour la réalisation du emploi.

Or, ainsi que la section de législation l'a déjà observé dans l'avis relatif à l'avant-projet devenu le décret du 26 mai 2016⁴, il n'est pas admissible de confier à l'administration la mission de prendre elle-même les décisions relatives aux demandes d'aide à la réparation.

Ces dispositions seront revues à la lumière de cette observation, par exemple en remplaçant les mots « l'Administration » par les mots « le ministre ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il sera précisé que c'est l'article 3, « § 1^{er} », du décret du 26 mai 2016, qui constitue l'un des fondements juridiques de l'arrêté en projet⁵. En effet, le paragraphe 2 de cette disposition n'habilite pas le Gouvernement à adopter des règles générales, mais lui confère un pouvoir d'adopter des décisions⁶.

Par ailleurs, la mention de l'article 16, § 2, du décret, sera remplacée par celle du paragraphe 3, dès lors que le paragraphe 2 ne contient aucune habilitation et que le paragraphe 3 habilite le Gouvernement à arrêter notamment les modalités du contrôle du emploi des indemnités.

⁴ Avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', observation générale 1.

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

⁶ Voir ainsi l'avis 23.064/2 donné le 2 février 1994 sur un projet d'arrêté royal 'considérant comme une calamité publique les dégâts provoqués par les inondations qui se sont produites du 20 décembre 1993 jusqu'au 11 janvier 1994 sur le territoire de plusieurs communes et délimitant l'étendue géographique de cette calamité'. Selon cet avis, l'arrêté en projet n'établit lui-même aucune norme nouvelle, mais se limite à rendre cette loi applicable à certaines situations concrètes; les dispositions du projet n'étant pas susceptibles d'applications répétées, il est dès lors dépourvu du caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ne doit pas être soumis à l'avis de la section de législation.

2. L'alinéa 4 relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 59.488/4 du Conseil d'État, donné le 22 juin 2016, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ⁷.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

1. En ce qui concerne l'article 1^{er} et l'article 2, alinéas 2 à 6, il est renvoyé à l'observation générale n° 2.
2. En ce qui concerne l'article 2, alinéa 1^{er}, il est inutile et sera également omis.

Article 4

1. Au paragraphe 1^{er}, chacune des phrases constituera un alinéa distinct ⁸. Cette observation est également valable pour l'article 18, § 1^{er}, du projet.

Par ailleurs, le mot « uniquement » sera omis de la seconde phrase.

2. Au paragraphe 3, il est fait référence aux « personnes physiques visés à l'article 8, 7° », du décret du 26 mai 2016.

Cependant, cette disposition du décret ne vise pas de personnes physiques mais « les biens relevant du domaine public des personnes morales énumérées à l'article 23 ».

Interrogée quant à la disposition que l'auteur de projet entend viser, la déléguée du Ministre a indiqué qu'il s'agit de l'article 9, 5°, alinéa 2, du décret du 26 mai 2016.

La référence sera revue.

La même observation vaut pour l'article 10, § 2, du projet, qui vise « les personnes physiques visées à l'article 9, 4°, du même décret ».

⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

⁸ *Ibid.*, recommandation n° 57.2.

3. Interrogée quant à la conséquence d'un refus d'attestation de non-intervention établie par la compagnie d'assurance, situation visée à l'article 4, § 5, alinéa 2, du projet, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Le fonds des calamités intervient de manière supplétive aux assurances. Dès lors qu'il y a une couverture d'assurances chargée d'indemniser le dommage subi suite à une calamité naturelle publique, le fonds des calamités n'intervient pas pour les biens couverts par le contrat d'assurance. Dans les cas où la compagnie d'assurance refuse d'intervenir alors qu'elle est manifestement dans l'obligation de le faire aux termes du contrat d'assurance, le fonds n'intervient pas ».

Le projet sera complété afin d'indiquer la conséquence du refus d'attestation.

Articles 7 et 8

Au paragraphe 2 des articles 7 et 8, il est prévu que l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistiques, organisme d'intérêt public⁹, adapte les montants des maxima d'estimation du dommage total, tel qu'arrêtés aux paragraphes premiers de ces dispositions.

Toutefois, si le Gouvernement peut, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre, en revanche, aucun pouvoir réglementaire ne peut être confié à l'administration¹⁰.

Les principes relatifs à la délégation ne permettent donc pas de déléguer un pouvoir réglementaire tel qu'envisagé dans le projet à un organisme d'intérêt public. Une telle délégation peut être accordée au Ministre.

Article 14

L'article 14 constitue une répétition de l'article 14, alinéa 2, du décret du 26 mai 2016¹¹.

Cette disposition du projet est inutile et sera donc omise.

⁹ Voir l'article 8 du décret du 4 décembre 2003 'relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique'.

¹⁰ Voir par exemple en ce sens l'avis 50.712/4 donné le 4 janvier 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2012 'relatif à diverses mesures d'exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires'; l'avis 57.818/2/V donné le 19 août 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux aides agro-environnementales et climatiques'.

¹¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Article 25

L'article 25 prévoit le dépôt électronique des demandes.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a précisé que ce mode de dépôt est une simple faculté pour le demandeur.

Dès lors, afin de transposer la volonté de l'auteur du projet, il y a lieu de prévoir également, dans le projet, les autres modalités de dépôt de la demande.

Article 27

L'article 27 prévoit la notification des décisions par voie électronique.

Interrogée quant à l'existence d'un mode de preuve de l'envoi et de la réception de ces notifications, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« En l'état, il n'est pas prévu de mode de preuve de l'envoi et de la réception par voie électronique. Cependant, la notification des décisions se ferait également par envoi postal ».

Le projet sera complété afin de prévoir que les notifications seront effectuées de manière à leur conférer une date certaine, ainsi que, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, de prévoir la notification par envoi postal.

Annexe

Au point 1.3.5, il y a lieu de définir l'abréviation « CRC-W ».

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ¹².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹² *Ibid.*, recommandation n° 57.3. Voir notamment les articles 7 et 16.