



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.939/1/V
van 30 augustus 2018

avis 63.939/1/V
du 30 août 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende het
herstel van sommige schade
veroorzaakt door algemene
natuurrampen'

un avant-projet d'ordonnance
'relative à la réparation de
certains dommages causés par
des calamités naturelles
publiques'

Op 17 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2018,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende het herstel van sommige schade veroorzaakt door algemene natuurrampen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 14 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Stephan DE TAEYE en Koen MUYLLE, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2018.

*

Le 17 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 août 2018^(**), sur un avant-projet d'ordonnance ‘relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 14 août 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Stephan DE TAEYE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest regelt de vergoeding, de vergoedingsprocedure en de financieringswijze voor schade geleden door algemene rampen. Onder een algemene ramp wordt verstaan “een natuurverschijnsel met uitzonderlijk karakter of onvoorspelbare intensiteit dat belangrijke schade heeft veroorzaakt en als dusdanig erkend is door de regering”.² Houders van bepaalde rechten³ kunnen voor schade toegebracht door algemene rampen aan bepaalde roerende en onroerende lichamelijke goederen⁴ een hersteltegemoetkoming krijgen. Er gelden bepaalde uitsluitingen voor de hersteltegemoetkoming.⁵

Naast een aantal definities (artikel 2) bevat het voorontwerp bepalingen over het toepassingsgebied (artikelen 3 tot 6), de vergoedbare goederen en de begunstigden van de hersteltegemoetkoming (artikelen 7 tot 9), de indiening en de ontvankelijkheid van de aanvraag (artikel 10), het onderzoek en het beroep op deskundigen (artikelen 11 en 12), de raming van de schade en de berekening en betaling van de hersteltegemoetkoming (artikelen 13 tot 15) en de herziening van de beslissing (artikel 16). Er wordt nog voorzien in een bepaling over de verplichting voor verzekeringsbedrijven om bepaalde attesten te verschaffen (artikel 17), een overgangsbepaling (artikel 18) en een wijzigingsbepaling (artikel 19). De aan te nemen ordonnantie, die in de plaats komt van de wet van 12 juli 1976 ‘betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen’ (artikel 20), treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van haar uitvoeringsbesluit en uiterlijk op 1 januari 2019 (artikel 21).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 2, 1°, van het voorontwerp.

³ Artikelen 2, 2°, en 9 van het voorontwerp.

⁴ Artikel 7 van het voorontwerp.

⁵ Artikelen 3, 6 en 8 van het voorontwerp.

BEVOEGDHEID

3. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gewesten bevoegd, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, voor:

“5° de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen”.

Deze bepaling werd ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’. In de memorie van toelichting bij het voorstel dat tot deze bijzondere wet heeft geleid, werd hieromtrent onder meer gesteld⁶:

“Artikel 14, a), van dit voorstel van bijzondere wet voorziet erin dat de gewesten bevoegd worden inzake de financiële tegemoetkoming voor schade veroorzaakt door algemene rampen, wat thans gebeurt door het Nationaal Fonds voor algemene rampen.

De gewesten zullen voortaan bevoegd zijn voor de erkenning van een natuurlijk fenomeen als algemene ramp. Zij zullen tevens bevoegd zijn om de regels te bepalen inzake de vergoeding van de slachtoffers.”

In advies 53.932/AV van 27 augustus 2013 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd bij artikel 14, a), van dit voorstel het volgende opgemerkt⁷:

“Artikel 14, a), van het voorstel strekt ertoe aan de gewesten de bevoegdheid toe te kennen betreffende de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen. Daartoe wordt in artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een punt 5° toegevoegd luidend als volgt: ‘de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door algemene rampen’.

De betrokken aangelegenheid wordt thans geregeld door de wet van 12 juli 1976 ‘betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen’.

Er dient vermeld te worden dat artikel 16 van het voorstel, via een wijziging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, eveneens de bevoegdheid inzake de financiële tegemoetkoming naar aanleiding van schade veroorzaakt door landbouwrampen aan de gewesten overdraagt (voorgesteld artikel 6, § 1, V, 2°).

In de artikelsgewijze toelichting wordt omtrent de bevoegdheid van de gewesten ter zake ook het volgende gesteld (p. 78) :

‘De gewesten zullen voortaan bevoegd zijn voor de erkenning van een natuurlijk fenomeen als algemene ramp’.

Vastgesteld moet worden dat deze intentie niet blijkt uit de ontworpen bepaling. De gemachtigden van de Voorzitster van de Senaat hebben hierover het volgende verklaard :

‘De erkenning van een natuurramp is inherent aan de bevoegdheid om algemene rampen te vergoeden. De (geldende federale) wet voorziet pas in een vergoeding, nadat de natuurramp is erkend. De indieners van dit voorstel wensen de financiering en de erkenning niet los te koppelen van elkaar (door bijvoorbeeld

⁶ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 78.

⁷ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 27-28.

te voorzien in gewestelijke financiering en federale erkenning), want dan zou de federale overheid nog wel rampen kunnen erkennen, maar waarvoor de gewesten financieel (...) zouden moeten instaan’.

Indien dat de bedoeling zou zijn van de bijzondere wetgever, moet deze precisering in het dispositief van de wet worden opgenomen.”

Ook al werd aan deze suggestie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State tot precisering in het dispositief geen gevolg gegeven, toch volgt uit de hierboven aangehaalde toelichting in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is voor de ontworpen regeling.⁸

VORMVEREISTEN

4. Uit de definitie van de term “aanvrager” in artikel 2, 2°, van het voorontwerp blijkt dat zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, en dus ook ondernemingen of bedrijven begunstigde kunnen zijn van de hersteltegemoetkoming, hetgeen door de gemachtigde wordt bevestigd. De ontworpen maatregelen zijn dan ook te beschouwen als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU), zodat zij in beginsel met toepassing van artikel 108 VWEU moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Artikel 107, lid 2, b), VWEU bepaalt evenwel dat “steunmaatregelen tot herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen” verenigbaar zijn met de interne markt.

In artikel 50 van de algemene groepsvrijstellingsverordening⁹ wordt nader bepaald welke soort gebeurtenissen die een natuurramp kunnen zijn, effectief zijn vrijgesteld van aanmelding en onder welke voorwaarden. Enkel “[s]teunregelingen tot herstel van de schade veroorzaakt door aardbevingen, lawines, grondverschuivingen, overstromingen, tornado’s, orkanen, vulkaanuitbarstingen en natuurbranden met een natuurlijke oorzaak” komen in aanmerking onder bepaalde nader uitgewerkte voorwaarden. Het valt niet uit te sluiten dat volgens de ontworpen regeling hersteltegemoetkomingen worden toegekend die buiten de vrijstellingsregeling vallen, hetzij omdat ze niet in de voormelde omschrijving kunnen worden ingepast, hetzij omdat niet voldaan is aan de ter zake geldende voorwaarden. Voor enkele van die voorwaarden is dat wel degelijk het geval,¹⁰ maar niet voor alle.¹¹ Bovendien rijst de vraag of de

⁸ In die zin ook adv.RvS 58.811/1 van 19 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 3 juni 2016 ‘betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 695/1, 39-40.

⁹ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

¹⁰ Zo bijvoorbeeld het vereiste in artikel 50, lid 5, van de algemene groepsvrijstellingsverordening dat “[d]e steun en alle overige betalingen ter vergoeding van de schade, met inbegrip van betalingen in het kader van verzekeringspolissen, (...) ten hoogste 100 % van de in aanmerking komende kosten [bedragen]”, waaraan artikel 14, tweede lid, van het voorontwerp beantwoordt.

¹¹ Zo is er geen bepaling in het voorontwerp waarbij wordt gewaarborgd dat artikel 50, lid 4, van de algemene groepsvrijstellingsverordening (over de wijze van berekening van de schade) in acht wordt genomen. Daarmee zal alleszins rekening moeten worden gehouden bij het uitwerken van de uitvoeringsbesluiten van de aan te nemen ordonnantie.

omschrijving van gebeurtenissen die volgens de verordening niet moeten worden aangemeld, niet beter zou worden overgenomen in de bepalingen van het voorontwerp over het toepassingsgebied.

In zoverre de ontworpen regeling ook van toepassing zou zijn op bepaalde landbouwrampen (zie daarover opmerking 6), kan ook verwezen worden naar verordening (EU) nr. 702/2014 van de Europese Commissie van 25 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard’. Gezien de onduidelijkheid over de toepasselijkheid van de ontworpen regeling op landbouwrampen heeft de Raad van State niet verder onderzocht of en in welke mate is voldaan aan de bepalingen van die verordening.

De conclusie is dat de stellers van het voorontwerp het voorontwerp aan een nieuw onderzoek moeten onderwerpen in het licht van de voormelde vrijstellingsvoorwaarden en dat zij erover moeten waken dat het voorontwerp en desgevallend de uitvoeringsbesluiten de nodige waarborgen bevatten dat aan die voorwaarden is voldaan. Tevens moeten de overige voorwaarden, onder meer inzake de aanmelding bij de Europese Commissie binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie, in acht worden genomen.¹²

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het opschrift en in artikel 18 van het voorontwerp (en in de Franse tekst van artikel 2, 3°) wordt de term “algemene natuurrampen” gebruikt terwijl in de tekst van het voorontwerp voor het overige de term “algemene ramp” of kortweg “ramp” wordt gebruikt. Wellicht kan het best overal de term “algemene ramp” worden gebruikt, nu het die term is die wordt gedefinieerd in artikel 2, 1°, van het voorontwerp.

6. Het is niet duidelijk of landbouwrampen onder de ontworpen regeling vallen. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat de ontworpen regeling beperkt is “tot de bepalingen die enkel en alleen betrekking hebben op de algemene natuurrampen” en dat “[d]e bevoegdheid over de landbouwrampen waarop de bepalingen van de wet van 12 juli 1976 ook van toepassing zijn, (...) niet aan bod [komt] in dit ontwerp”. In lijn met dat voornemen wordt de wet van 12 juli 1976 bij artikel 20 van het voorontwerp opgeheven “wat betreft het herstel van in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door algemene rampen veroorzaakte schade” (zie daarover opmerking 19).

Daar staat dan weer tegenover dat landbouwrampen niet expliciet worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling en dat uit artikel 8, 1°, van het voorontwerp zelfs *a contrario* kan worden opgemaakt dat schade veroorzaakt aan beplantingen en teelten, die niet aan hagel te wijten is, in beginsel in aanmerking komt voor de hersteltegemoetkoming.

¹² Zie artikel 11, a), van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Deze onduidelijkheid moet worden weggewerkt ter wille van de rechtszekerheid, aangezien nu volstrekt onduidelijk is welke regeling toepasselijk is voor slachtoffers van landbouwrampen.

7. Artikel 6 van het voorontwerp sluit uit van de hersteltegemoetkoming “[d]e personen die tot het ontstaan van de schade hebben bijgedragen (...) voor zover de schade *aan hun handeling of aan hun nalatigheid te wijten is*”. Artikel 8, 6°, van het voorontwerp bepaalt dat “schade aan goederen door een *fout, nalatigheid of onvoorzichtigheid* van de benadeelde persoon of van een derde” niet wordt vergoed. Die twee bepalingen overlappen met elkaar en hebben bovendien niet dezelfde draagwijdte, wat tot rechtsonzekerheid leidt. Dit moet worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. Volgens artikel 2, 2°, van het voorontwerp wordt als aanvrager gedefinieerd “hij die, wanneer de ramp zich voordoet, hetzij eigenaar, mede-eigenaar of blote eigenaar is, hetzij titularis is van een recht van erfpacht of van opstal, hetzij huurder of koper is van een goed volgens een contract van ‘huurkoop’ of van een contract van verkoop op afbetaling”. Daarmee wordt bepaald welke personen in aanmerking komen voor de hersteltegemoetkoming, mede gelet op artikel 9 van het voorontwerp, dat inhoudt dat “[h]et recht op de hersteltegemoetkoming ontstaat op het ogenblik van de schade in hoofde van degene die op dat ogenblik, op het in artikel 7 bedoelde goed, titularis is van een recht als bedoeld in artikel 2, 2°”.

Op de vraag hoe tewerk moet worden gegaan wanneer verschillende houders van een recht als bedoeld in artikel 2, 2°, de hersteltegemoetkoming aanvragen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Un même dégât ne peut bien entendu n’être indemnisé qu’une et une seule fois. Le bénéficiaire de l’aide à la réparation est de manière générale le propriétaire du bien ; dans les cas où il existe une personne qui détient un droit d’emphytéose ou de superficie, c’est cette personne qui bénéficiera de l’aide (si elle la demande) pour les dégâts au bien ou à la partie du bien concerné par ces droits.”

Indien het de bedoeling is om te voorzien in een voorrangsregeling tussen de verschillende houders van rechten of in een verdeling van de hersteltegemoetkoming over verschillende houders van rechten op een zelfde goed, moet dat uitdrukkelijk worden geregeld.

9. Artikel 2, 3°, van het voorontwerp bevat een definitie van “het bestuur” met een verwijzing naar de directie van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel belast met het onderzoek van de aanvragen tot herstelbetaling. Het staat evenwel niet aan de ordonnantiegever om te bepalen welke directie instaat voor die taak. Er zou dan ook moeten worden verwezen naar “de door de Regering aangewezen directie (...)”.

Artikel 7

10. In de Nederlandse tekst van artikel 7, 5°, van het voorontwerp schrijve men “de goederen van het openbaar domein die toebehoren aan de gemeenten, (...)”.

Artikel 8

11. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 8 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 7 en niet naar artikel 6.

12. In artikel 8, 2°, van het voorontwerp moet worden verwezen naar de artikelen 1 en 271 van Boek II van het Wetboek van bepaalde voorrechten op zeeschepen en diverse bepalingen (niet: “Handelswetboek”¹³), althans indien de aan te nemen regeling in werking zal treden na 1 november 2018.¹⁴ Bovendien moet in de Nederlandse tekst enkel gewag worden gemaakt van “schepen” en niet van “boten”, aangezien die tweede term niet voorkomt in de voormelde wetsbepalingen.

13. Artikel 8, 8°, van het voorontwerp is een lang uitgesponnen bepaling die niet alleen slecht aansluit op de inleidende zin van dat artikel, maar die bovendien erg onduidelijk is geformuleerd. Het zou beter zijn om deze bepaling om te vormen tot een afzonderlijk artikel dat beter is gestructureerd.

14. In artikel 8, 8°, van het voorontwerp wordt een uitzondering geformuleerd (waarvan overigens niet echt duidelijk is op welke van de eraan voorafgaande gevallen het precies een uitzondering is – zie opmerking 13) voor “niet-verzekerde goederen door de financiële situatie van de begunstigde van de verzekering”. Uit de zin die volgt op de zo-even aangehaalde passage blijkt dat het gaat om personen die recht hebben op een leefloon of op een equivalente uitkering. Die vermelding kan beter naar voor worden gebracht in plaats van een vage verwijzing naar “de financiële situatie” van de begunstigde van de verzekering.

15. In artikel 8, 8°, van het voorontwerp moet worden verwezen naar “de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie”.

Artikel 10

16. De gemachtigde bevestigde dat artikel 10, § 2, tweede lid, en artikel 10, § 3, tweede lid, van het voorontwerp dubbelop zijn en dat het tweede lid van paragraaf 3 kan worden weggelaten.

¹³ Overigens is de juiste benaming in het Nederlands “Wetboek van koophandel” in plaats van “Handelswetboek”.

¹⁴ Zie de artikelen 259 en 260 van de wet van 15 april 2018 ‘houdende hervorming van het ondernemingsrecht’.

Artikel 15

17. In artikel 15 van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van de “gemotiveerde” beslissing van het bestuur over de aanvraag tot een hersteltegemoetkoming.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de beslissingen van het bestuur onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet het woord “gemotiveerde” worden weggelaten.

Artikel 19

18. Artikel 19 van het voorontwerp brengt een wijziging aan in artikel 603, 4°, van het Gerechtelijk Wetboek, met betrekking tot de bevoegdheid van het hof van beroep.

Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden mits zij een beroep kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Ook al lijken deze voorwaarden op het eerste gezicht te zijn vervuld, toch is het raadzaam om de memorie van toelichting aan te vullen met een verantwoording ter zake.

Artikel 20

19. Artikel 20 van het voorontwerp bepaalt dat de wet van 12 juli 1976¹⁵ wordt opgeheven “wat betreft het herstel van in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door algemene rampen veroorzaakte schade”. Op de vraag wat met die gedeeltelijke opheffing wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La partie A relative aux calamités publiques est abrogée, la partie B relative aux calamités agricoles reste en vigueur.”

De gemachtigde lijkt daarmee te alluderen op artikel 9 van de wet van 12 juli 1976, waarin voor de financiële tegemoetkoming een onderscheid wordt gemaakt tussen

¹⁵ Overigens moet in de ontworpen bepaling naar deze wet worden verwezen met het volledige opschrift ervan.

algemene rampen en landbouwrampen. Daarmee is echter niet duidelijk welke onderdelen van die wet precies worden opgeheven.

Indien het werkelijk de bedoeling is om de wet van 12 juli 1976 te handhaven als de enige regeling inzake landbouwrampen (zie daarover opmerking 6), moet in het belang van de transparantie en de rechtszekerheid die wet uitdrukkelijk worden gewijzigd om het toepassingsgebied ervan in te perken tot die landbouwrampen. Dat betekent concreet dat het opschrift ervan moet worden aangepast, dat in artikel 1 het toepassingsgebied moet worden beperkt tot landbouwrampen en dat de bepalingen die specifiek betrekking hebben op algemene rampen moeten worden opgeheven.

Artikel 21

20. In artikel 21 van het voorontwerp schrijve men “Deze ordonnantie treedt in werking op een datum die de Regering bepaalt” en niet “op de datum van inwerkingtreding van haar uitvoeringsbesluit”. Het valt immers niet bij voorbaat uit te sluiten dat er meerdere uitvoeringsbesluiten zijn met een verschillende datum van inwerkingtreding, in welk geval rechtsonzekerheid kan ontstaan over de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis règle l'indemnisation, la procédure d'indemnisation et les modalités de financement pour les dommages causés par des calamités publiques. Par calamités publiques, on entend les « phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible ayant provoqué des dégâts importants et qui répondent aux critères de reconnaissance arrêtés par le Gouvernement »². Les titulaires de droits déterminés³ peuvent obtenir une aide à la réparation pour les dommages causés par des calamités publiques à certains biens corporels, meubles ou immeubles⁴. L'aide à la réparation fait l'objet de certaines exclusions⁵.

Oltre un certain nombre de définitions (article 2), l'avant-projet contient des dispositions concernant le champ d'application (articles 3 à 6), les biens indemnifiables et les bénéficiaires de l'aide à la réparation (articles 7 à 9), l'introduction et la recevabilité de la demande (article 10), l'instruction et le recours à des experts (articles 11 et 12), l'estimation des dommages ainsi que le calcul et la liquidation de l'aide à la réparation (articles 13 à 15) et la révision de la décision (article 16). L'avant-projet contient également une disposition concernant l'obligation incombant aux entreprises d'assurances de délivrer certaines attestations (article 17), une disposition transitoire (article 18) et une disposition modificative (article 19). L'ordonnance envisagée, qui se substitue à la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles' (article 20), entre en vigueur à la date de l'entrée en vigueur de son arrêté d'exécution et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 (article 21).

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Article 2, 1^o, de l'avant-projet.

³ Articles 2, 2^o, et 9 de l'avant-projet.

⁴ Article 7 de l'avant-projet.

⁵ Articles 3, 6 et 8 de l'avant-projet.

COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, pour :

« 5° [I] intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques ».

Cette disposition a été insérée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État'. À ce propos, l'exposé des motifs de la proposition devenue cette loi spéciale précisait notamment ce qui suit ⁶ :

« La présente proposition de loi spéciale prévoit, en son article 14, a), que les régions seront compétentes pour l'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques, ce qui relève actuellement du Fonds national des calamités publiques.

Les régions seront désormais compétentes pour la reconnaissance d'un phénomène naturel en tant que calamité publique. De même, il leur appartiendra également de déterminer les règles relatives à l'indemnisation des sinistrés ».

Dans l'avis 53.932/AG du 27 août 2013, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes concernant l'article 14, a), de cette proposition ⁷ :

« L'article 14, a), de la proposition vise à attribuer aux régions la compétence en matière d'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques. À cet effet, il est ajouté à l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 un point 5°, rédigé comme suit : 'l'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques'.

La matière concernée est actuellement réglée par la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'.

Il faut mentionner que l'article 16 de la proposition, par une modification de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980, transfère également aux régions la compétence en matière d'intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités agricoles (article 6, § 1^{er}, V, 2°, proposé).

En l'espèce, le commentaire de l'article précise également ce qui suit en ce qui concerne la compétence des régions (p. 78) :

'Les régions seront désormais compétentes pour la reconnaissance d'un phénomène naturel en tant que calamité publique'.

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 78.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, pp. 27-28.

Force est de constater que cette intention ne ressort pas de la disposition en projet. À ce sujet les délégués de la Présidente du Sénat ont déclaré ce qui suit :

‘De erkenning van een natuurramp is inherent aan de bevoegdheid om algemene rampen te vergoeden. De (geldende federale) wet voorziet pas in een vergoeding, nadat de natuurramp is erkend. De indieners van dit voorstel wensen de financiering en de erkenning niet los te koppelen van elkaar (door bv. te voorzien in gewestelijke financiering en federale erkenning), want dan zou de federale overheid nog wel rampen kunnen erkennen, maar waarvoor de gewesten financieel (...) zouden moeten instaan’.

Si telle était l'intention du législateur spécial, cette précision devrait se trouver dans le dispositif de la loi ».

Même si cette suggestion de la section de législation du Conseil d'État visant à ce que soient apportées des précisions dans le dispositif n'a pas été accueillie, il résulte néanmoins des commentaires cités ci-dessus, qui ont été exprimés dans le cadre des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, que le dispositif en projet entre dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale⁸.

FORMALITÉS

4. Il ressort de la définition du terme « demandeur » à l'article 2, 2°, de l'avant-projet que tant les personnes physiques que les personnes morales, et donc également les entreprises ou exploitations, peuvent bénéficier de l'aide à la réparation, ce que confirme le délégué. On considérera dès lors les mesures en projet comme des aides d'État au sens de l'article 107 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après : TFUE), qui doivent en principe être notifiées à la Commission européenne en application de l'article 108 TFUE. L'article 107, paragraphe 2, b), TFUE dispose toutefois que « les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires » sont compatibles avec le marché intérieur.

L'article 50 du règlement général d'exemption par catégorie⁹ précise quels types d'événements susceptibles de constituer une calamité naturelle sont effectivement exemptés de l'obligation de notification et à quelles conditions. Seuls « [l]es régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par les séismes, les avalanches, les glissements de terrain, les inondations, les tornades, les ouragans, les éruptions volcaniques et les feux de végétation d'origine naturelle » entrent en ligne de compte sous certaines conditions précises. Selon le dispositif en projet, il n'est pas exclu que soient accordées des aides à la réparation qui n'entrent pas dans le cadre du régime d'exemption, soit parce qu'elles ne peuvent pas s'inscrire dans la définition susmentionnée, soit parce qu'elles ne remplissent pas les conditions applicables en la

⁸ Voir également, en ce sens, l'avis C.E. 58.811/1 du 19 février 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 3 juin 2016 'relatif à l'intervention suite à des dommages causés par des calamités publiques en Région flamande', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2015-16, n° 695/1, pp. 39-40.

⁹ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité'.

matière. C'est le cas pour certaines de ces conditions ¹⁰, mais pas pour toutes ¹¹. La question se pose par ailleurs de savoir s'il ne serait pas préférable de reproduire la définition des événements qui, selon le règlement, ne doivent pas être notifiés, dans les dispositions de l'avant-projet relatives au champ d'application.

Dans la mesure où le dispositif en projet serait également applicable à certaines calamités agricoles (voir à ce propos l'observation 6), on peut également faire référence au règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission européenne du 25 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'. Compte tenu de l'imprécision quant à l'applicabilité du dispositif en projet aux calamités agricoles, le Conseil d'État n'a pas examiné plus avant si ces dispositions du règlement ont été respectées, ni dans quelle mesure elles l'ont été.

En conclusion, les auteurs de l'avant-projet devront soumettre celui-ci à un nouvel examen à la lumière des conditions d'exemption précitées et ils devront veiller à ce que l'avant-projet et, le cas échéant, les arrêtés d'exécution, contiennent les garanties nécessaires de ce que ces conditions ont été respectées. Les autres conditions, entre autres celle concernant la notification à la Commission européenne dans les 20 jours ouvrables qui suivent l'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée, devront également être respectées ¹².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. L'intitulé et l'article 18 de l'avant-projet (et le texte français de l'article 2, 3°) utilisent le terme « calamités naturelles publiques » alors que, pour le reste, le texte de l'avant-projet emploie le terme « calamités publiques » ou en abrégé « calamité ». Il serait sans doute préférable d'utiliser systématiquement le terme « calamités publiques », dès lors que c'est ce terme qui est défini à l'article 2, 1°, de l'avant-projet.

6. Il n'est pas possible de déterminer si les calamités agricoles relèvent du dispositif en projet. Il est précisé dans l'exposé des motifs que le dispositif en projet se limite « aux dispositions relatives aux seules calamités naturelles publiques » et que « [l]a compétence des calamités agricoles également visées par les dispositions de la loi du 12 juillet 1976 ne fait pas l'objet du présent projet ». Conformément à cette intention, l'article 20 de l'avant-projet abroge la loi du 12 juillet 1976 « en ce qui concerne la réparation de dommages causés par des calamités publiques en Région de Bruxelles-Capitale » (voir à ce propos l'observation 19).

¹⁰ Comme, par exemple, la condition inscrite à l'article 50, paragraphe 5, du règlement général d'exemption par catégorie selon laquelle « [l]'aide et les autres sommes éventuellement perçues comme indemnisation du préjudice, notamment au titre de polices d'assurance, n'excèdent pas 100 % des coûts admissibles », à laquelle répond l'article 14, alinéa 2, de l'avant-projet.

¹¹ C'est ainsi que l'avant-projet ne contient pas de disposition garantissant le respect de l'article 50, paragraphe 4, du règlement général d'exemption par catégorie (concernant le mode de calcul du préjudice). Il faudra en tout cas en tenir compte lors de l'élaboration des arrêtés d'exécution de l'ordonnance envisagée.

¹² Voir l'article 11, a), du règlement général d'exemption par catégorie.

Par contre, les calamités agricoles ne sont pas explicitement écartées du champ d'application du dispositif en projet et il peut même se déduire *a contrario* de l'article 8, 1°, de l'avant-projet proprement dit que les dommages causés aux plantations et cultures, non dus à la grêle, peuvent en principe faire l'objet de l'aide à la réparation.

Il convient, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de lever cette ambiguïté dans la mesure où, pour l'heure, il n'apparaît pas du tout clairement quel régime est applicable aux victimes de calamités agricoles.

7. L'article 6 de l'avant-projet exclut de l'aide à la réparation « [l]es personnes qui ont contribué à la survenance des dommages (...) dans la mesure où [ceux-ci sont dus] *à leur fait ou à leur négligence* ». L'article 8, 6°, de l'avant-projet dispose que les « dommages causés à des biens *par une faute, négligence ou imprudence* de la personne lésée ou d'un tiers » ne sont pas indemnisés. Ces deux dispositions font double emploi et n'ont en outre pas la même portée, constituant ainsi une source d'insécurité juridique. Il y a lieu d'y remédier.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. L'article 2, 2°, de l'avant-projet définit le demandeur en ces termes : « celui qui, au moment de la calamité, est, soit propriétaire, copropriétaire ou nu-propriétaire, soit titulaire d'un droit d'emphytéose ou de superficie, soit locataire ou acquéreur d'un bien faisant l'objet d'un contrat de 'location-vente' ou d'un contrat de vente à tempérament ». Il est ainsi précisé quelles personnes sont susceptibles de bénéficier de l'aide à la réparation, compte tenu notamment de l'article 9 de l'avant-projet, qui indique que « [l]e droit à l'aide à la réparation naît, au moment du dommage, dans le chef de celui qui à ce moment est titulaire d'un droit, tel que visé à l'article 2, 2°, sur le bien visé à l'article 7 ».

Interrogé quant à la façon de procéder lorsque plusieurs titulaires d'un droit au sens de l'article 2, 2°, demandent l'aide à la réparation, le délégué a répondu en ces termes :

« Un même dégât ne peut bien entendu n'être indemnisé qu'une et une seule fois. Le bénéficiaire de l'aide à la réparation est de manière générale le propriétaire du bien; dans les cas où il existe une personne qui détient un droit d'emphytéose ou de superficie, c'est cette personne qui bénéficiera de l'aide (si elle la demande) pour les dégâts au bien ou à la partie du bien concerné par ces droits ».

Si l'intention est de prévoir un régime de priorité entre les différents titulaires de droits ou de répartir l'aide à la réparation entre différents titulaires de droits sur un même bien, il conviendra de régler expressément cette question.

9. L'article 2, 3°, de l'avant-projet définit « l'Administration » en faisant référence à la Direction du Service public régional de Bruxelles en charge de l'instruction des demandes d'aide à la réparation. Or, il ne revient pas au législateur régional bruxellois de désigner la direction chargée de cette mission. Il y aurait dès lors lieu de faire référence à « la direction désignée par le Gouvernement (...) ».

Article 7

10. Dans le texte néerlandais de l'article 7, 5°, de l'avant-projet, on écrira « de goederen van het openbaar domein die toebehoren aan de gemeenten, (...) ».

Article 8

11. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 8 de l'avant-projet, on visera l'article 7 et non l'article 6.

12. À l'article 8, 2°, de l'avant-projet, on fera référence aux articles 1^{er} et 271 du Livre II du Code des privilèges maritimes déterminés et des dispositions diverses (et non : du « Code de commerce »¹³), du moins si le dispositif à adopter devait entrer en vigueur après le 1^{er} novembre 2018¹⁴. En outre, dans le texte néerlandais, on mentionnera uniquement « schepen » et non « boten », ce second terme n'apparaissant pas dans les dispositions législatives précitées.

13. L'article 8, 8°, de l'avant-projet est une disposition longue et détaillée qui non seulement s'articule mal avec la phrase introductive de cet article, mais qui en outre est formulée de manière particulièrement confuse. Il serait préférable de refondre cette disposition en un alinéa distinct, mieux structuré.

14. L'article 8, 8°, de l'avant-projet formule une exception (dont on n'aperçoit au demeurant pas aux quels des cas précédents elle se rapporte – voir l'observation 13) concernant les « biens non assurés en raison de la situation financière du bénéficiaire de l'assurance ». Il ressort de la phrase faisant suite au passage précité qu'il s'agit de personnes ayant droit au revenu d'intégration ou à une allocation équivalente. Il serait préférable de le mentionner clairement plutôt que de faire vaguement référence à « la situation financière » du bénéficiaire de l'assurance.

15. L'article 8, 8°, de l'avant-projet visera « la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ».

Article 10

16. Le délégué a confirmé que l'article 10, § 2, alinéa 2, et l'article 10, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet font double emploi et que l'alinéa 2 du paragraphe 3 peut être omis.

¹³ Au demeurant, la dénomination néerlandaise exacte est « Wetboek van koophandel » et non « Handelswetboek ».

¹⁴ Voir les articles 259 et 260 de la loi du 15 avril 2018 'portant réforme du droit des entreprises'.

Article 15

17. À l'article 15 de l'avant-projet, il est question de la décision « motivée » de l'administration concernant la demande d'obtention d'une aide à la réparation.

L'imposition d'une telle obligation de motivation est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions de l'administration tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce qu'elle donne erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite.

À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, le mot « motivée » doit être omis.

Article 19

18. L'article 19 de l'avant-projet modifie l'article 603, 4°, du Code judiciaire en ce qui concerne la compétence de la cour d'appel.

En principe, il appartient au législateur fédéral de définir la compétence des juridictions. Les communautés et régions ne peuvent intervenir dans ce domaine que pour autant qu'elles puissent invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Il est requis à cette fin qu'une telle réglementation puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la communauté ou de la région, que la matière pour laquelle l'autorité fédérale est compétente se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions concernées sur cette matière ne soit que marginale.

Même si ces conditions paraissent à première vue être remplies, il est néanmoins conseillé de compléter l'exposé des motifs par une justification à cet égard.

Article 20

19. L'article 20 de l'avant-projet dispose que la loi du 12 juillet 1976¹⁵ est abrogée « en ce qui concerne la réparation de dommages causés par des calamités publiques en Région de Bruxelles-Capitale ». Interrogé sur la signification de cette abrogation partielle, le délégué a donné la réponse suivante :

« La partie A relative aux calamités publiques est abrogée, la partie B relative aux calamités agricoles reste en vigueur ».

Le délégué semble faire allusion à l'article 9 de la loi du 12 juillet 1976 qui, pour l'intervention financière, opère une distinction entre les calamités publiques et les calamités

¹⁵ Il convient au demeurant que la disposition en projet désigne cette loi par son intitulé complet.

agricoles. On ne peut cependant pas déterminer clairement, sur cette base, quelles parties de cette loi sont précisément abrogées.

Si l'intention est réellement de maintenir la loi du 12 juillet 1976 comme seul dispositif régissant les calamités agricoles (voir à ce propos l'observation 6), il conviendra, dans l'intérêt de la transparence et la sécurité juridique, de modifier expressément cette loi pour en limiter le champ d'application aux calamités agricoles. Cela signifie concrètement qu'il faudra en adapter l'intitulé, que l'article 1^{er} devra limiter le champ d'application aux calamités agricoles et que les dispositions concernant spécifiquement les calamités publiques devront être abrogées.

Article 21

20. À l'article 21 de l'avant-projet, on écrira « La présente ordonnance entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement » et non « à la date de l'entrée en vigueur de son arrêté d'application ». En effet, on ne peut exclure d'emblée l'existence de plusieurs arrêtés d'exécution ayant différentes dates d'entrée en vigueur, auquel cas il pourrait en résulter une insécurité juridique concernant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE