



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.103/2/V
du 1^{er} septembre 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘instituant un régime particulier d’indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que les 24 et 25 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique’

Le 26 août 2021, 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 cinq jours ouvrables sur un avant-projet de décret 'instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que les 24 et 25 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 1^{er} septembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée comme suit :

Les inondations qui se sont produites entre le 14 et le 16 juillet 2021 constituent une calamité exceptionnelle et dont la violence a été extrême, plongeant nombre de citoyens dans une profonde détresse et pour certains d'entre eux dans une angoisse insupportable pour leur avenir et celui de leurs proches. Cette situation, tristement inédite, est encore aggravée par le fait que cette catastrophe naturelle s'est déroulée à un moment où de très nombreux sinistrés ont été affectés dans leur santé ou dans leur bien-être par la crise de la Covid 19, laquelle continue à produire des effets déléteres.

Confrontée à une telle situation, l'autorité publique se doit de faire preuve d'exemplarité, de célérité et d'efficacité. Sa mission première est de mettre en œuvre des mécanismes de solidarité dont l'effet est, d'une part, d'apporter un soutien matériel aux sinistrés, et, d'autre part, de prendre publiquement des initiatives qui puissent contribuer, sans désespérer, à les apaiser psychologiquement.

Tel est l'objet du décret en projet.

Il y a, urgence, voire extrême urgence, à ce qu'il puisse être débattu et voté au plus vite pour le Parlement. Si la procédure qu'il institue ne permettra pas immédiatement dans les jours qui suivent son adoption de libérer des fonds au bénéfice des sinistrés qui y auront droit, son adoption urgente est de nature à les rassurer, à leur offrir des perspectives et à apaiser leurs angoisses. Ce constat suffit à lui seul à justifier que le délai dans lequel la section de législation du Conseil d'État est amenée à donner son avis soit réduit à cinq jours.

Il en va d'autant plus ainsi que cette réduction du délai pourra avoir effet d'anticiper d'environ un mois les versements opérés en vertu du décret et qu'il est de l'intérêt majeur de tous ceux qui en seront les bénéficiaires de pouvoir au plus vite disposer des fonds qui leur sont destinés ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

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

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi que, le cas échéant, avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L'avant-projet examiné prévoit différentes obligations de communication d'informations et de documents tant dans le chef des personnes indemnisées que de leurs assureurs, lesquelles impliquent des traitements de données à caractère personnel ¹.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent être recueilli.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État qui ne résulteraient pas également des suites données au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

1. Au 6°, consacré à la définition de la notion d'habitation légère, il convient de se référer uniquement à l'article 1^{er}, 40°, du Code wallon de l'habitation durable.
2. Dès lors que les notions de « risques simples » et de « risques spéciaux » sont défini par les 15° et 16° de l'article 1^{er}, il n'y a pas lieu, au 8°, de donner les contours de cette notion et ce, d'autant moins que la manière de procéder est différente au 8° d'une part et aux 15° et 16° d'autre part.

Ces dispositions seront en tout état de cause revues afin de traduire correctement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

¹ Voir notamment les articles 38, 43 et 44 de l'avant-projet.

3. La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle la notion de « personnes partiellement assurées », telle que définie au 11°, ne vise que les personnes morales, à la différence des notions définies aux 8°, 9°, 10°, et 12°, qui s'appliquent tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales.

4. Au 17°, le mot « vélomoteur » sera remplacé par le mot « cyclomoteur », afin de respecter la terminologie usitée ².

Article 2

1. Le paragraphe 1^{er} dispose comme suit :

« Le présent décret institue un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 et reconnues calamité naturelle publique.

Il exclut, uniquement pour cette calamité naturelle publique, l'application du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques, excepté l'article 3, relatif à la reconnaissance de la calamité naturelle publique ».

Le paragraphe 2 dispose en outre que

« [l]e présent décret est également applicable, pour ce qui concerne leurs biens meubles et immeubles, aux personnes physiques non-assurées et aux personnes physiques non-assurées contre les inondations pour leur bien immeuble situé en zone d'aléa d'inondation élevé pour les inondations et pluies abondantes qui sont survenues le 24 et le 25 juillet 2021 et reconnues calamité naturelle publique ».

Ce second paragraphe ne précise cependant pas de quelle manière l'application de l'avant-projet doit être combinée avec celle du décret du 26 mai 2016 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques' pour ce qui concerne dommages dus aux inondations et aux pluies abondantes survenues le 24 et le 25 juillet 2021.

À cet égard, selon l'exposé des motifs,

« [l]'application du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques est exclue pour cette calamité naturelle publique que constituent les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 et celles du 24 au 25 juillet 2021, à l'exception des dispositions relatives à la reconnaissance de la calamité naturelle publique contenues dans le décret du 26 mai 2016 précité ».

Le commentaire de l'article 2 exprime la même considération.

² La notion de cyclomoteur est notamment définie à l'article 2.17 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique'.

Si, comme la section de législation le suppose, l'intention ainsi exprimée correspond effectivement à celle de l'auteur de l'avant-projet, l'article 2 doit être revu pour y traduire celle-ci.

Si, au contraire, l'auteur de l'avant-projet entend maintenir la différence de traitement qui serait ainsi créée entre les personnes victimes des inondations et des pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021, d'une part, et les 24 et 25 juillet 2021, d'autre part, cette différence résultant de ce que les premiers ne seraient pas soumis à l'application du décret du 26 mai 2016, alors que les seconds le seraient, il lui reviendrait de pouvoir en apporter la justification au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Il lui appartient également de mieux préciser le régime d'indemnisation applicable aux seconds visés. L'exposé des motifs sera, en tout cas, complété en conséquence.

2. Par ailleurs, l'article 2 soumet à un régime juridique différent les effets des inondations et des pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021, d'une part, et les 24 et 25 juillet 2021, d'autre part, puisque, s'agissant de ces dernières, l'avant-projet ne serait applicable qu'aux personnes physiques non-assurées et aux personnes physiques non-assurées contre les inondations pour leur bien immeuble situé en zone d'aléa d'inondation élevé, à savoir aux catégories de personnes définies à l'article 1^{er}, 9° et 10°.

Sur ce point, le délégué du Ministre a expliqué ce qui suit :

« L'ampleur des dégâts des inondations des 24 et 25 juillet 2021 n'ont pas eu le même impact sur les infrastructures que celles du 14 au 16 juillet 2021. C'est la raison pour laquelle seuls les non-assurés sont concernés par le décret d'exception pour les 24 et 25 juillet 2021. Quant aux assurés, ils pourront être intégralement indemnisés vu que les assurances n'atteindront pas leur plafond pour ces dates ».

La section de législation prend acte de cette justification, qui devra figurer dans l'exposé des motifs.

3. Sous la réserve de l'observation n° 2, l'avant-projet devra être interprété à la lumière de ce qu'expose son article 2.

Ainsi, même lorsque ses dispositions, comme par exemple ses articles 10, 14 et 33³, se présentent comme applicables de manière générale aux personnes ayant subi les effets des inondations et des pluies abondantes, elles seront lues comme ne concernant pas les personnes assurées pour celles des 24 et 25 juillet 2021.

³ S'agissant de l'article 33, il est toutefois renvoyé à l'observation formulée sous les articles 30 à 38 de l'avant-projet.

Article 5

Le 2° reconnaît le droit à l'aide à la réparation dans le chef de

« l'exploitant du bien, en cas de dommages aux biens agricoles et horticoles lorsqu'il s'agit de plantations, de cultures, de récoltes ou de clôtures ».

Il convient de rappeler que l'indemnisation des calamités agricoles est réglée par les dispositions du titre X/1 de Code wallon de l'agriculture.

L'avant-projet ne précise cependant pas comment l'application de ces deux législations distinctes s'articule. Il sera revu sur ce point ⁴.

Le délégué du Ministre a exposé ceci sur ce point :

« Le régime dérogatoire reprend les biens agricoles indemnisables et prime sur le décret agricole en ce qui concerne les biens endommagés lors de l'inondation survenue du 14 au 16 juillet 2021 pour les parties qui sont réglées par le décret d'exception. Il n'y aura pas de double indemnisation et le décret dérogatoire peut éventuellement préciser les parties du décret agricole qui ne s'appliqueront pas aux calamités du 14 au 16 juillet ».

Article 8

Dans son avis 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Il ressort de l'article 1^{er}, 7°, de l'avant-projet que le dommage subi par un bien corporel, lorsqu'il constitue un préjudice 'symbolique' affectant un bâtiment ou un bien classé, ne sera pas constitutif d'un préjudice 'esthétique' et ne tombera donc pas sous le coup de l'exclusion d'aide à la réparation visée par l'article 9, § 2. Afin d'éviter toute contestation à ce sujet, il serait nécessaire, ne fut-ce que dans le commentaire de l'article de clarifier les liens qui s'établissent entre d'une part, cette règle et la notion de préjudice 'symbolique' qui lui est centrale, et, d'autre part, le dispositif de l'article 2 de l'avant-projet, dont il ressort que le 'préjudice moral' causé par une calamité publique ne donne pas lieu, quant à lui, à une aide à la réparation » ⁵.

Cette observation vaut également pour l'article 8, 3°, de l'avant-projet examiné.

⁴ Sur la question de l'articulation entre le décret du 26 mai 2016 et les dispositions du Code wallon de l'agriculture relatives à l'indemnisation des calamités agricoles, voir l'observation générale n° 2 de l'avis 60.432/4 donné le 12 décembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 23 mars 2017 'insérant un Titre X/1 relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités agricoles dans le Code wallon de l'Agriculture' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 737/1, p. 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60432.pdf>).

⁵ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 458/1, p. 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58233.pdf>.

Article 11

Le 1° prévoit que l'aide à la réparation vise à indemniser les frais de déblaiement et de démolition nécessaires à la reconstruction ou à la reconstitution de ces biens, pris en charge par le sinistré.

Or, parmi les frais qui sont pris en charge en vertu de l'article 15 de l'avant-projet en ce qui concerne les risques spéciaux, figurent également les frais de décontamination et de dépollution qui résulteraient également des inondations et qui seraient nécessaires à la reconstruction ou à la relance de l'exploitation des biens concernés.

Il conviendra d'expliquer dans l'exposé des motifs pourquoi une aide à la dépollution et à la décontamination ne doit pas être prévue également à l'article 11, 1°, applicable aux risques simples ou, s'il n'entre pas dans l'intention du législateur de l'exclure, de compléter le dispositif en ce sens.

Article 18

La notion d'« aide majorée » n'est ni définie ni réglée par l'avant-projet.

Cette lacune sera comblée.

Chapitre 8

(« Protocole intervenu entre Assuralia, des entreprises d'assurance et la Wallonie visant à pouvoir fournir une indemnisation complète aux victimes assurées en rapport avec les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 pour les assurances incendie 'Risques simples' »)

(Articles 30 à 38)

1. Le chapitre 8 de l'avant-projet a trait au protocole d'accord conclu le 12 août 2021 entre la Région wallonne, d'une part, et, d'autre part, Assuralia et des entreprises d'assurances, dont la finalité est de fournir une indemnisation complète aux victimes assurées en rapport avec les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 pour les assurances incendies « risques simples ».

Ce chapitre contient notamment des obligations qui incombent aux entreprises d'assurances concernées en mettant à leur charge des devoirs qui vont au-delà de leurs obligations légales telles qu'elles résultent notamment de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances'.

Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le droit des assurances ressortit aux compétences de l'autorité fédérale⁶. Il va de même, en raison de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, pour les règles générales du droit civil, s'agissant notamment des obligations et des contrats⁷. Pour adopter les dispositions en question, la Région wallonne ne peut pas non plus invoquer la compétence reçue, en vertu de l'article 14, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', en matière d'« intervention financière à la suite de dommages causés par des calamités publiques », au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980⁸.

2. Cela étant, toute personne morale – et aussi la Région wallonne, auquel l'article 3, alinéa 1^{er}, de loi spéciale du 8 août 1980 confère la personnalité juridique – peut conclure des conventions de droit privé et de la sorte faire naître des obligations à charge d'autres parties moyennant leur consentement. De telles conventions lient les parties qui les ont conclues ou qui y consentent et leur non-respect peut faire l'objet d'actions devant les juridictions judiciaires.

La mission du législateur décréteur consiste, pour sa part, à édicter, par le concours d'un vote dans une assemblée démocratiquement élue et la sanction par le gouvernement et dans les domaines qui relèvent des compétences matérielles de l'entité concernée, des normes unilatérales qui ont force décrétoire.

3. C'est confondre cette distinction que de retranscrire dans un décret des engagements contenus dans une convention de droit privé. Outre ce qui est relevé dans l'observation n° 1 formulée ci-dessus, le procédé se recommande d'autant moins qu'un caractère obligatoire s'attache déjà entre les parties (et pouvant également lier d'autres personnes qui y auraient consenti) aux stipulations conventionnelles déjà conclues, qu'une telle retranscription crée un doute sur la nature de l'obligation – conventionnelle ou législative – et qu'elle peut susciter des interrogations sur le juge compétent pour en sanctionner l'éventuel non-respect.

Au sein de l'avant-projet de décret à l'examen, il convient de limiter la section 8 aux seules dispositions qui sont susceptibles d'être énoncées unilatéralement par une norme entrant dans le champ des compétences matérielles du législateur wallon.

⁶ Pour les travaux préparatoires de cette disposition, cons. not. l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 11).

⁷ Avis 40.689/AG-40.690/AG-40.691/AG donné le 11 juillet 2006 sur des avant-projets devenus la loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes et la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40689.pdf>, n° 51-2720/001, spéc. p. 92, n°s 14 et 15 de l'avis).

⁸ Pour les travaux préparatoires de cette disposition, cons. not. le commentaire de l'article 14 de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 77 à 79).

Le chapitre 8 sera revu à la lumière de cette observation.

4. Pour des motifs de transparence et d'accessibilité de l'information, il peut en revanche se recommander que le texte des engagements conventionnels déjà conclus soit reproduit dans une annexe à l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret.

Article 40

Conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est au Gouvernement qu'il appartient de décider d'accorder, le cas échéant, les délégations prévues par l'article 40 de l'avant-projet, en matière de désignation d'experts.

L'article 40 sera donc omis.

Article 47

L'article 47 de l'avant-projet fait double emploi, tout en étant moins précis, avec l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2. Il sera dès lors omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT