



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.239/4
du 4 octobre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
du décret du 23 septembre 2021 relatif à la réparation de
certains dommages causés par les inondations et pluies
abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le
24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité
naturelle publique'

Le 27 septembre 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 projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution du décret du 23 septembre 2021 relatif à la réparation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 octobre 2021. 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 Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 octobre 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 :

Vu l'urgence, motivée par le fait que les inondations qui se sont produites entre le 14 et le 16 juillet 2021 et le 24 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 ;

Que 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 délétères ;

Que, 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, citoyens, entreprises et associations et, d'autre part, de prendre publiquement des initiatives qui puissent contribuer, sans désespérer, à les apaiser psychologiquement ;

Qu'il y a urgence, voire extrême urgence, à ce que le présent arrêté puisse être adopté par le Gouvernement afin que l'arsenal juridique permettant l'aide à la réparation puisse pleinement s'appliquer ;

Que ce constat suffit 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 ;

Qu'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 de l'arrêté 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 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Lors de son adoption en première lecture, le Gouvernement a décidé, en date du 27 septembre 2021, de soumettre ce projet à l'avis de l'Autorité de protection des données¹.

Il convient de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable, lequel sera visé au préambule du projet.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, 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'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les modalités d'exécution du décret du 23 septembre 2021 '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 le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique', que prévoit le projet examiné, créent des différences de traitement entre les différentes catégories de bénéficiaires de ces indemnisations.

Il y a lieu de rappeler que le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, impose de traiter de manière identique des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations comparables. Le même principe s'oppose à ce que soient traitées de manière identique des catégories de personnes qui se trouvent dans des situations différentes sans justification raisonnable².

¹ Conformément à 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.

² La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est en effet ainsi fixée pour ce cas de figure :
« Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (par exemple, récemment : C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.24).

L'auteur du projet doit notamment être en mesure de justifier, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination :

– la différence de traitement opérée, aux articles 2, 3 et 4 du projet, entre les particuliers non-assurés (section 1^{ère} du chapitre 2 du projet), selon que l'indemnité concerne un bien immobilier ou une habitation légère, seules ces dernières pouvant donner lieu à l'octroi de l'aide complémentaire à la réparation pour les biens meubles destinés à l'usager courant et familial définie à l'article 4³ ;

– la différence de traitement opérée, pour ce qui concerne l'indemnisation des dommages subis par les personnes non assurées pour les biens affectés à leur activité professionnelle relevant tant des risques simples que des risques spéciaux (section 2 du chapitre 2 du projet), entre les biens agricoles et horticoles (aide à la réparation limitée à 70 % du dommage et plafonnée à 300.000 euros)⁴, les peuplements forestiers (aide à la réparation limitée à 35 % du dommage et plafonnée à 300.000 euros)⁵, et les biens affectés à une autre activité professionnelle (aide à la réparation limitée à 25 % du dommage et plafonnée à 500.000 euros)⁶ ;

– les différences opérées, en terme de taux d'indemnisation dommages au domaine public (chapitre 3 et annexe du projet), entre les communes sinistrées, selon qu'il s'agisse des communes de Trooz, Limbourg et Pepinster, des autres communes classées en catégorie 1, ou des communes classées en catégories 2 ou 3.

C'est sous réserve de cette observation fondamentale que les observations particulières suivantes sont formulées.

³ Si telle n'est pas la portée du dispositif, il convient de le rédiger plus clairement.

⁴ Voir l'article 5 du projet.

⁵ Voir l'article 6 du projet.

⁶ Voir l'article 7 du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé du projet, il convient de reproduire l'intitulé exact du décret du 23 septembre 2021.

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il convient de mentionner les dispositions du décret dont les habilitations sont mises en œuvre par le projet à l'examen ⁷.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le texte du 3^o est incomplet.
2. La définition de la notion de « maintien de l'emploi », figurant au 4^o sera revue afin d'y préciser la fonction de la « période de quatre ans minimum » qui y est mentionnée.

La section de législation se demande si l'intention est ici de prévoir que, pour l'application des articles 7, § 6, et § 8, alinéa 2, d'une part, et 9, § 4 (lire : § 3), et 10, alinéa 2, d'autre part, le contrôle du volume d'emplois maintenu est effectué au terme de cette période. Si tel est le cas, le dispositif du projet devrait être complété en ce sens. De l'accord du délégué, sa portée sera précisée sur ce point.

Article 7

1. Le paragraphe 1^{er}, 4^o, définit les modalités d'estimation du dommage subi par « le matériel automoteur et les remorques ». La section de législation se demande pourquoi l'exception qui y est prévue pour « les camionnettes professionnelles visées à l'article 11 » n'est pas étendue aux autres catégories de véhicules reprises dans cette dernière disposition.

Cette observation vaut également pour l'article 8, § 1^{er}, 4^o, du projet.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23 et 23.1.

2. Le paragraphe 7 dispose :

« Si la demande d'aide à la réparation prévue dans le présent article est supérieure ou égale à 50.000 euros, elle devra être introduite auprès de la Sowalfin, de la SRIW ou de la SOGEPA, pour l'évaluation de la solidité du plan financier de reprise des activités ».

Il revient tout d'abord à l'auteur du projet de vérifier qu'il dispose bien des habilitations lui permettant d'imposer aux trois organismes concernés une telle mission d'évaluation⁸. Il lui revient ensuite de compléter, le cas échéant, le dispositif du projet afin d'y préciser des modalités respectives et spécifiques d'intervention de chacun d'entre eux.

Cette observation vaut également pour les articles 9, § 5 (lire : § 4), et 23 du projet.

3. Au paragraphe 8, 3°, la référence au paragraphe 3 sera remplacée par une référence au paragraphe 6. Il est renvoyé, pour le surplus, à l'observation formulée à propos de l'article 1^{er}, 4°, du projet.

Article 9

La numérotation des subdivisions de l'article 9 du projet sera revue, celui-ci ne comprenant pas de paragraphe 2.

Articles 12 à 17

1. La section 4 – Dispositions diverses, du chapitre 2 du projet, comprenant les articles 12 à 17, sera renumérotée comme étant la section 5. En effet, le chapitre 2 du projet comporte déjà une section 4 – Véhicules, comprenant l'article 11.

2. L'article 14 du projet dispose :

« L'aide à la réparation est diminuée de toutes libéralités, sommes, fournitures ou prestations de travaux, obtenues ou dues de tiers en vue de dédommager partiellement ou totalement le demandeur ».

Cette disposition sera revue afin de mieux en délimiter la portée, notamment quant à la détermination des libéralités prises en considération dans le cadre de la diminution de l'aide à la réparation dont bénéficient les personnes sinistrées en application du décret du 23 septembre 2021 et de l'arrêté en projet.

⁸ Ces dispositions seront également visées dans le préambule, au titre de fondement juridique.

Article 21

1. Il n'y a pas lieu d'identifier l'alinéa 1^{er} comme étant le « § 1^{er} ».
2. La question de la représentation des copropriétaires indivis d'immeubles relevant de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de droit civil, l'alinéa 5 sera omis.

Articles 21 à 28

1. Les dispositions de la section 1^{ère} – Introduction et recevabilité de la demande, du chapitre 4 – Procédures de demande d'aide à la réparation, comprenant les articles 21 à 28, comportent de nombreuses redites et répétitions, notamment aux articles 23, § 2, 26, 27 et 28, 4^o.

L'ensemble des dispositions de cette section seront revues à la lumière de cette observation.

2. À l'article 25, alinéa 2, il n'y a pas lieu de se référer « au présent décret ».

3. L'article 28, 6^o, du projet dispose :

« La demande d'aide à la réparation est irrecevable dans les cas suivants :

[...]

6^o lorsque le demandeur ne transmet pas les adaptations ou les compléments visés à l'article 22 ».

Eu égard à la gravité de la sanction attachée à l'absence de transmission des éléments visés à l'article 26, 6^o, il convient d'en définir avec plus de précision les conditions et modalités d'application.

Article 30

À l'alinéa 4, la référence faite à l'article « éc » sera corrigée. Il semble que la disposition visée soit ici l'article 29 du projet.

Article 31

L'article 31 du projet, à l'exception de son alinéa 5, se borne à reproduire le dispositif de l'article 35 du décret du 23 septembre 2021. Dans cette mesure, il sera omis.

Article 34

L'alinéa 5 dispose :

« L'introduction d'un de ces recours administratifs suspend le délai de tout recours juridictionnel ».

La fixation des délais de recours juridictionnels relève, en principe de la compétence du législateur fédéral ⁹. Cet alinéa sera par conséquent omis.

Article 39 et 40

Le chapitre 5 – Dispositions finales, comprenant les articles 39 et 40, sera renuméroté comme étant le chapitre 6, le projet comportant déjà un chapitre 5 – Transmission électronique des pièces et dossiers relatifs aux demandes d'aide à la réparation et des décisions y afférentes, comprenant les article 36 à 38.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁹ Sauf recours, par le législateur décréteil, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.