



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.929/2/V

du 14 août 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021
portant 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'

Le 4 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 20 août 2025 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021 portant 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 13 août 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 août 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 juin au 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans l'avis 70.239/4 donné le 4 octobre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021 'portant 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', la section de législation a fait l'observation suivante, qui demeure pertinente pour le projet examiné :

« 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 raisonnable ¹ ».

2. L'article 1^{er}, 2^o, du projet tend à remplacer les deux premières lignes du tableau figurant à l'article 7, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021 afin de permettre qu'aient droit à 100 % de l'aide à la réparation les personnes physiques ou morales qui ont maintenu 99 % à 100 % de l'emploi dans les dix-huit mois de la reprise d'activité alors que, dans sa version actuelle, le tableau prévoit que seules les personnes physiques ou morales qui ont maintenu un taux de 100 % d'emplois bénéficient d'une aide à la réparation intégrale,

¹ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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).

le taux de l'aide étant réduit à 90 % lorsque le taux de maintien de l'emploi est situé dans la tranche de 90 à 99, 99 %.

La mesure est justifiée comme suit dans la note au Gouvernement :

« Par ailleurs, le dossier de l'entreprise KABELWERK EUPEN AG dont la décision d'octroi pour un montant de 39.433.575,83 € est passée au Gouvernement du 20 juillet 2023 (A51) appelle également une modification de l'AGW du 14 octobre 2021. Cette dernière a sollicité le paiement de sa 3^{ème} tranche qui équivaut à 20 % du montant total. Cette dernière tranche ne peut être versée qu'au moment de la réalisation de la condition de maintien de l'emploi et sur présentation de factures attestant que l'intégralité de l'aide à la réparation est affectée à la reconstruction.

[...]

Avant les inondations, la moyenne d'ETP pour l'entreprise KABELWERK EUPEN AG était de 747,79 et dans les 18 mois de la reprise des activités, Wallonie Entreprendre a pu constater sur les déclarations ONSS que le nombre d'ETP était de 742,96, soit 99,4 % de maintien d'emploi.

Selon le tableau ci-dessus, l'entreprise n'a droit qu'à 90 % du montant de l'aide. Soit une perte de près de 4 millions d'euros pour cette société qui a dû faire face à des dommages chiffrés à plus de 100 millions d'euros.

L'entreprise a expliqué que cette différence est due à des circonstances indépendantes de sa volonté (facteurs socio-économiques) et à une difficulté de recrutement qui s'est fortement intensifiée ces dernières années (alors que 20 postes sont ouverts).

À l'analyse de ce dossier, la fourchette des 100 % du montant de l'aide semble disproportionnée dans la mesure où elle ne laisse aucune place à la perte d'emploi alors que celle-ci a pu pour l'entreprise KABELWERK EUPEN AG et pourrait dans d'autres dossiers survenir de manière tout à fait inopinée, par la démission, le départ à la retraite ou encore le décès d'un employé.

Dans ces circonstances, il est proposé d'adapter le tableau ci-dessus afin que le montant intégral soit octroyé pour les professionnels qui démontrent un maintien de l'emploi supérieur à 99 %. Le pourcentage de souplesse ainsi ajouté permet donc de couvrir les divers aléas auxquels les professionnels peuvent faire face ».

L'article 10 confère une portée rétroactive à certaines des dispositions du projet mais pas à la modification des taux portée par l'article 1^{er}, 2^o.

Il en résulte donc qu'au seul motif que leurs dossiers d'aides sont clôturés, des personnes physiques ou morales qui se trouvaient dans une situation de maintien d'un taux d'emploi allant de 99 % à 100 % n'ont bénéficié d'une aide à la réparation qu'à concurrence de 90 % du montant de l'aide alors que celles dont les dossiers sont encore en cours d'examen peuvent bénéficier d'une aide de 100 %.

Ce faisant, la disposition en projet a pour effet de traiter de manière différente deux catégories de personnes qui se trouvent apparemment dans des situations identiques au regard de l'objet des règles concernées qui visent à indemniser certains dommages causés par les mêmes inondations et pluies abondantes, traitement différent fondé sur le seul critère de l'état d'avancement de l'examen de leur dossier et alors que les deux catégories pourraient justifier d'une perte d'emplois due à des circonstances indépendantes de leur volonté (facteurs socio-économiques) ou à une difficulté de recrutement conjoncturelle avec un taux identique.

Compte tenu de ce qui précède, il y aura lieu de pouvoir justifier au regard du principe d'égalité pourquoi les taux d'aide sont majorés en cours d'examen des dossiers et au seul bénéfice des demandeurs dont les demandes d'aide restent à traiter. À cet égard, les explications données dans la note au Gouvernement ne constituent pas à elles seules une telle justification puisqu'elles n'intègrent dans leur champ d'analyse que la situation des demandes restant à traiter alors que le principe d'égalité commande de tenir compte de la situation de l'ensemble des destinataires auxquels pour les mêmes inondations et pluies abondantes, le régime d'aide aura été applicable.

À défaut de fournir une justification adéquate, il conviendra soit de conférer à la disposition examinée une portée rétroactive et donc d'instaurer une procédure permettant de réexaminer les demandes déjà clôturées pour qu'elles puissent bénéficier du même régime soit de renoncer à la modification des taux envisagée puisque, ne s'appliquant sans justification adéquate qu'au bénéfice des derniers demandeurs dont les dossiers sont toujours en cours d'examen, elle ne serait pas conciliable avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il convient d'insérer un nouvel alinéa 2 visant l'arrêté du Gouvernement wallon qui est modifié par le projet.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 1^o tend à compléter l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 octobre 2021 par un alinéa prévoyant que « [par] dérogation au paragraphe 1^{er}, les frais d'expertise sont remboursés intégralement à hauteur de 700 euros hors TVA maximum ».

Outre que la disposition serait mieux rédigée en prévoyant que « les frais d'expertise sont remboursés intégralement et plafonnés à hauteur de 700 euros hors TVA, maximum », la disposition en projet trouverait mieux sa place dans un paragraphe 2/1 nouveau de l'article 7 et en ne se présentant pas comme « une dérogation au paragraphe 1^{er} ».

En effet, le paragraphe 1^{er} prévoit un plafond de 25 % s'agissant de l'aide à la réparation du dommage relatif aux biens affectés à une activité professionnelle, estimé selon les six critères qui y sont énumérés, tandis que le paragraphe 2 prévoit que l'estimation des dommages comprend les frais de déblaiement, de démolition, d'évacuation, de traitement, de sécurisation, de dépollution et de décontamination, suivant devis détaillé ou facture.

L'auteur du projet veillera également à adapter en conséquence l'article 7, § 3.

Le dispositif sera revu en ce sens.

Article 4

L'article 10, § 3, en projet en faisant référence aux tranches visées à l'article 7, §§ 8 et 9, a une portée identique à l'article 7, § 10, en projet (article 1^{er}, 3^o, du projet).

Or l'article 10, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté du 14 octobre 2021 est consacré au versement des tranches de l'aide à la réparation sur les biens endommagés non indemnisés par l'assurance en vertu de l'article 9 de l'arrêté.

Compte tenu de ce qu'il s'agit de fixer une date limite pour solliciter les aides prévues par l'arrêté, il y a sans doute lieu, dans l'article 10, § 3, de faire référence aux tranches visées « à l'article 10, §§ 1^{er} et 2 », et non à celles visées à l'article 7, §§ 8 et 9, pour lesquelles la date limite est fixée par l'article 7, § 10, en projet

Article 5

Il convient d'abroger également les mots « du décret ».

Article 7

Il convient de remplacer les mots « alors seuls ces biens sont considérés comme irrecevables » par les mots « la demande d'aide à la réparation n'est irrecevable que concernant ces biens ».

Article 8

Dans la deuxième phrase en projet, il sera plus conforme à la sécurité juridique de déterminer à partir de quand court le délai qui y est visé.

Article 10

En tant que la modification apportée par l'article 6 est purement procédurale et concerne uniquement les demandes qui sont encore en cours d'examen, il est dépourvu de sens de lui donner un caractère rétroactif.

Par conséquent, la mention de l'article 6 dans les dispositions pour lesquelles la rétroactivité s'applique sera omise.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX