



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.905/1/V
van 12 september 2022

avis 71.905/1/V
du 12 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van
25 april 2019 betreffende het
herstel van sommige schade
veroorzaakt door algemene
rampen'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
25 avril 2019 relative à la
réparation de certains
dommages causés par des
calamités publiques'

Op 12 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 26 augustus 2022,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 25 april 2019 betreffende het herstel van sommige schade veroorzaakt door algemene rampen'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 6 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2022.

*

Le 12 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 26 août 2022 **, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 25 avril 2019 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 6 septembre 2022. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2022.

*

* 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 verlengd wordt 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt twee nieuwe hoofdstukken in te voegen in de ordonnantie van 25 april 2019 ‘betreffende het herstel van sommige schade veroorzaakt door algemene rampen’.

Hoofdstuk V/1 regelt de financiële tegemoetkoming van de regering bij schade aan goederen verzekerd tegen natuurrampen (ontworpen artikelen 18/1 en 18/2 – artikel 2 van het voorontwerp).

Hoofdstuk V/2 betreft het protocol tussen Assuralia, verzekeringsondernemingen en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om een volledige schadeloosstelling mogelijk te maken voor de verzekerde slachtoffers in verband met de overstromingen van 14 tot en met 16 juli 2021 voor de brandverzekeringen ‘Eenvoudige risico’s’ (ontworpen artikelen 18/3 tot 18/5 – artikel 2 van het voorontwerp).

De ordonnantie treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is bevoegd voor het ontworpen hoofdstuk V/1 dat de financiële tegemoetkoming van de regering regelt bij schade aan goederen verzekerd tegen natuurrampen², op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).³

Wat het ontworpen hoofdstuk V/2 betreft, wordt verwezen naar de opmerkingen bij artikel 2 (zie verder opmerkingen 7 tot 10).

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

² Artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 bepaalt dat enkel materiële schade die door algemene rampen aan roerende of onroerende lichamelijke goederen toegebracht wordt op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aanleiding geeft tot een hersteltegemoetkoming onder de voorwaarden waarin deze ordonnantie voorziet.

³ Adv.RvS 58.811/1 van 19 februari 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 3 juni 2016 ‘betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest’, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 695/1, p. 40, opmerkingen 3 en 4. Het decreet van 3 juni 2016 werd opgeheven door het decreet van 5 april 2019 ‘houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’, *B.S.* 23 april 2019.

VORMVEREISTEN

4. De ontworpen maatregelen zijn 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.

Gevraagd of het voorontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie, verklaarde de gemachtigde:

“Le projet n’a pas été soumis à la Commission.

Lors de la préparation de l’ordonnance du 25 avril 2019, des fonctionnaires européens, rencontrés à cet effet nous ont déclaré qu’il suffisait de communiquer, via le système électronique SANI2, le nom des entreprises qui bénéficieraient d’une aide à la réparation suite à une calamité publique; ainsi que le montant de cette aide, conformément à l’article 50 du règlement général d’exemption par catégorie (RGEC).”

5. In artikel 3 van 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’ (hierna: de algemene groepsvrijstellingsverordening) wordt bepaald dat steunregelingen, individuele steun toegekend in het kader van steunregelingen en *ad-hoc*-steun verenigbaar zijn met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 2 of 3, van het VWEU en vrijgesteld zijn van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het VWEU mits die steun voldoet aan alle voorwaarden van hoofdstuk I van de verordening en aan de specifieke voorwaarden die voor de desbetreffende steuncategorie in hoofdstuk III van deze verordening zijn vastgesteld.

In artikel 50 van dezelfde verordening wordt bepaald dat steun tot herstel van de schade veroorzaakt door bepaalde natuurrampen verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 2, onder b), van het VWEU en van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het VWEU is vrijgesteld, mits de in dit artikel en in hoofdstuk I vastgestelde voorwaarden zijn vervuld.

Voor zover effectief aan die voorwaarden is voldaan, dient het voorontwerp niet bij de Europese Commissie te worden aangemeld.

6. Eén van de voorwaarden vereist evenwel dat de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat de gebeurtenis formeel als natuurramp hebben erkend.⁴

Op de vraag of de overstromingen van 14 tot en met 16 juli 2021, bedoeld in het ontworpen hoofdstuk V/2 (ontworpen artikelen 18/3 tot 18/5 van de ordonnantie van 25 april 2019) door de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werden erkend als algemene ramp,⁵ antwoordde de gemachtigde:

⁴ Zie artikel 50, lid 2, a) van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

⁵ Overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van de ordonnantie van 25 april 2019 erkent de Regering, op basis van de erkenningscriteria, het bestaan van een algemene ramp en de geografische uitgestrektheid ervan.

“Non, le gouvernement bruxellois n’a pas reconnu les inondations du 14 au 16 juillet 2021 comme calamité publique. Les critères de reconnaissance, telles que fixées par l’arrêté du 10 octobre 2019 portant exécution de l’ordonnance du 25 avril 2019 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques, n’ont pas été rencontrées sur le territoire bruxellois. Comme le confirme par ailleurs le rapport rendu par l’IRM à ce propos.

Il s’agit en l’occurrence d’une volonté du gouvernement bruxellois de marquer sa solidarité envers les victimes des inondations exceptionnelles de juillet 2021 en prenant à sa charge une partie des coûts tout aussi exceptionnels liés à cette catastrophe.”

Nu blijkt dat niet voldaan is aan de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening, zal artikel 2 van het voorontwerp, althans wat het ontworpen hoofdstuk V/2 betreft, alsnog voorafgaandelijk moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het VWEU.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2 van het voorontwerp – ontworpen hoofdstuk V/2

7. Luidens het ontworpen artikel 18/3 van de ordonnantie van 25 april 2019 wordt het protocolakkoord tussen Assuralia, verzekeringsondernemingen en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om een volledige schadeloosstelling mogelijk te maken voor de verzekerde slachtoffers in verband met de overstromingen van 14 tot en met 16 juli 2021 voor de brandverzekeringen ‘Eenvoudige Risico’s’ bij de ordonnantie gevoegd en maakt dit protocol er integraal deel van uit.

Het ontworpen artikel 18/4 bepaalt voorts dat, overeenkomstig het protocol, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, wanneer de schade de verdubbeling van de individuele vergoedingsgrens of de vergoedingsgrens voor de kleinste verzekeraars overschrijdt, met inachtneming van de algemene en bijzondere voorwaarden van de brandverzekeringsspolissen voor eenvoudige risico’s, het gedeelte van de schadevergoeding dat de verzekeraars niet dekken, aan de verzekerden betaalt.

Het ontworpen artikel 18/5 bepaalt verder dat de verzekeraars beschikken over een subrogatoir verhaalsrecht tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de bedragen boven hun vergoedingsgrenzen.

8. Daarbij rijst vooreerst de vraag hoe het ontworpen hoofdstuk V/2 van de ordonnantie van 25 april 2019 zich verhoudt tot het in de artikelen 4 en 5 ervan omschreven toepassingsgebied van de ordonnantie nu hoger reeds is gebleken dat de overstromingen van 14 tot en met 16 juli 2021, bedoeld in hoofdstuk V/2, door de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet werden erkend als algemene ramp. Dit dient te worden verduidelijkt.

9. In advies 70.103/2/V van 1 september 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 23 september 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', heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorts reeds het volgende opgemerkt omtrent een gelijkaardige regeling van het Waalse Gewest:⁶

"1. Le chapitre 8 de l'avant-projet a trait au protocole d'accord conclu le 12 aout 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 aout 1980 'de réformes institutionnelles', le droit des assurances ressortit aux compétences de l'autorité fédérale⁷. 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 contrats⁸. 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 aout 1980⁹.

2. Cela étant, toute personne morale – et aussi la Région wallonne, auquel l'article 3, alinéa 1^{er}, de loi spéciale du 8 aout 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 décrétaal 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 décrétaale.

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

⁶ *Parl.St. W.Parl.* 2021-22, nr. 672/1, p. 31-34.

⁷ *Voetnoot 6 uit het aangehaalde advies*: Pour les travaux préparatoires de cette disposition, cons. not. l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 aout 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 11).

⁸ *Voetnoot 7 uit het aangehaalde advies*: 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, nos 14 et 15 de l'avis).

⁹ *Voetnoot 8 uit het aangehaalde advies*: 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).

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.

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."

10. In het kader van het onderhavige voorontwerp van ordonnantie is het dan ook nodig het ontworpen hoofdstuk V/2 te beperken tot¹⁰, en desgevallend aan te vullen met¹¹, de bepalingen uit het Protocol die eenzijdig kunnen worden vastgesteld door een norm die tot de materiële bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest behoort.

*

¹⁰ In de plaats van in het ontworpen artikel 18/3 het protocolakkoord integraal bij de ordonnantie te voegen en er integraal deel van te laten uitmaken, zou het protocolakkoord als bijlage aan de memorie van toelichting kunnen worden toegevoegd.

¹¹ Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of de berekeningen in artikel 8 van het protocolakkoord die leiden tot de tussenkomst van het Gewest voor iedere verzekeraar en het feit dat enkel gestorte bedragen kunnen worden verhaald bij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen normatieve bepalingen vormen die eveneens dienen te worden opgenomen in het voorontwerp. Dat het om 'gestorte' bedragen gaat, zou tot uitdrukking kunnen worden gebracht door in het ontworpen artikel 18/5 het woord 'gestort' in te voegen tussen de woorden 'bedragen' en 'boven'.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'insérer deux nouveaux chapitres dans l'ordonnance du 25 avril 2019 'relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques'.

Le chapitre V/1 règle l'intervention financière du gouvernement en cas de dommages causés à des biens assurés contre des catastrophes naturelles (articles 18/1 et 18/2, en projet – article 2 de l'avant-projet).

Le chapitre V/2 concerne le protocole conclu entre Assuralia, des entreprises d'assurance et la Région de Bruxelles-Capitale 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 18/3 à 18/5, en projet – article 2 de l'avant-projet).

L'ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 3).

COMPÉTENCE

3. Le chapitre V/1, en projet, qui règle l'intervention financière du gouvernement en cas de dommages causés à des biens assurés contre des catastrophes naturelles ², relève de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) ³.

En ce qui concerne le chapitre V/2, en projet, il est renvoyé aux observations formulées à propos de l'article 2 (voir ci-après les observations 7 à 10).

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

² L'article 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019 dispose que seuls les dommages matériels causés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à des biens corporels, meubles ou immeubles, qui sont la conséquence directe d'une calamité publique, donnent lieu à une aide à la réparation dans les conditions prévues par cette ordonnance.

³ 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 'betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2015-16, n° 695/1, p. 40, observations 3 et 4. Le décret du 3 juin 2016 a été abrogé par le décret du 5 avril 2019 'houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest', *M.B.*, 23 avril 2019.

FORMALITÉS

4. Les mesures en projet doivent être considérées 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.

À la question de savoir si l'avant-projet a été notifié à la Commission européenne, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le projet n'a pas été soumis à la Commission.

Lors de la préparation de l'ordonnance du 25 avril 2019, des fonctionnaires européens, rencontrés à cet effet nous ont déclaré qu'il suffisait de communiquer, via le système électronique SANI2, le nom des entreprises qui bénéficieraient d'une aide à la réparation suite à une calamité publique; ainsi que le montant de cette aide, conformément à l'article 50 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ».

5. L'article 3 du 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' (ci-après : le règlement général d'exemption par catégorie) dispose que les régimes d'aides, les aides individuelles octroyées au titre de régimes d'aides et les aides *ad hoc* sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphes 2 ou 3, du TFUE et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, pour autant que ces régimes et ces aides remplissent toutes les conditions prévues au chapitre I dudit règlement, ainsi que les conditions spécifiques prévues à son chapitre III pour la catégorie d'aides concernée.

L'article 50 du même règlement dispose que les régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, pour autant que les conditions prévues par cet article et au chapitre I soient remplies.

Dans la mesure où ces conditions sont effectivement remplies, l'avant-projet ne doit pas être notifié à la Commission européenne.

6. Toutefois, une des conditions exige que les autorités publiques compétentes d'un État membre aient reconnu officiellement l'événement comme une calamité naturelle ⁴.

À la question de savoir si les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021, visées au chapitre V/2, en projet (articles 18/3 à 18/5 en projet, de l'ordonnance du 25 avril 2019), ont été reconnues par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale comme calamité publique ⁵, le délégué a répondu en ces termes :

⁴ Voir l'article 50, paragraphe 2, a), du règlement général d'exemption par catégorie.

⁵ Conformément à l'article 5, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le Gouvernement reconnaît, sur la base des critères de reconnaissance, l'existence d'une calamité publique ainsi que son étendue géographique.

« Non, le gouvernement bruxellois n'a pas reconnu les inondations du 14 au 16 juillet 2021 comme calamité publique. Les critères de reconnaissance, telles que fixées par l'arrêté du 10 octobre 2019 portant exécution de l'ordonnance du 25 avril 2019 relative à la réparation de certains dommages causés par des calamités publiques, n'ont pas été rencontrées sur le territoire bruxellois. Comme le confirme par ailleurs le rapport rendu par l'IRM à ce propos.

Il s'agit en l'occurrence d'une volonté du gouvernement bruxellois de marquer sa solidarité envers les victimes des inondations exceptionnelles de juillet 2021 en prenant à sa charge une partie des coûts tout aussi exceptionnels liés à cette catastrophe ».

Dès lors qu'il s'avère que les conditions du règlement général d'exemption par catégorie ne sont pas remplies, l'article 2 de l'avant-projet, du moins en ce qui concerne le chapitre V/2 en projet, devra encore être préalablement notifié à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2 de l'avant-projet – chapitre V/2, en projet

7. Selon l'article 18/3, en projet, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le protocole d'accord conclu entre Assuralia, des entreprises d'assurance et la Région de Bruxelles-Capitale 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', est annexé à l'ordonnance et fait partie intégrante de celle-ci.

L'article 18/4, en projet, dispose en outre que, conformément au protocole, lorsque les dommages dépassent le doublement de la limite d'intervention individuelle ou la limite d'intervention pour les plus petits assureurs, la Région de Bruxelles-Capitale prend en charge, dans le respect des conditions générales et particulières des polices d'assurance incendie risques simples, la partie de l'indemnisation que les assureurs ne couvrent pas pour les personnes assurées.

L'article 18/5, en projet, prévoit ensuite que les assureurs disposent d'un recours subrogatoire contre la Région de Bruxelles-Capitale pour les montants supérieurs à leurs limites d'intervention.

8. À cet égard, la question se pose tout d'abord de savoir comment le chapitre V/2, en projet, de l'ordonnance du 25 avril 2019 s'articule avec le champ d'application de l'ordonnance, défini dans ses articles 4 et 5, dès lors qu'il est déjà apparu ci-dessus que les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021, visées au chapitre V/2, n'ont pas été reconnues par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale comme calamité publique. Il convient de préciser ce point.

9. Dans l'avis 70.103/2/V du 1^{er} septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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

Conseil d'État, section de législation, a en outre déjà observé à propos d'un dispositif analogue de la Région wallonne ce qui suit ⁶ :

« 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 fédérale ⁷. 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 contrats ⁸. 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 1980 ⁹.

2. Cela étant, toute personne morale – et aussi la Région wallonne, auquel l'article 3, alinéa 1^{er}, de la 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 décrétal 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 décrétales.

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

⁶ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-22, n° 672/1, pp. 31-34.

⁷ *Note 6 de l'avis cité* : 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).

⁸ *Note 7 de l'avis cité* : 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, nos 14 et 15 de l'avis).

⁹ *Note 8 de l'avis cité* : 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).

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.

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 ».

10. Dans le cadre de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, il est dès lors nécessaire de limiter ¹⁰ le chapitre V/2, en projet, aux dispositions du Protocole et, le cas échéant, de le compléter par les dispositions de celui-ci ¹¹, susceptibles d'être fixées unilatéralement par une norme relevant des compétences matérielles de la Région de Bruxelles-Capitale.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

¹⁰ À l'article 18/3, en projet, au lieu d'annexer intégralement le protocole d'accord à l'ordonnance et d'en faire une partie intégrante de celle-ci, ledit protocole pourrait être ajouté à l'exposé des motifs sous forme d'annexe.

¹¹ Ainsi, la question se pose, par exemple, de savoir si, à l'article 8 du protocole d'accord, les calculs donnant lieu à l'intervention de la Région pour chaque assureur et le fait que seuls des montants versés peuvent être répercutés sur la Région de Bruxelles-Capitale, ne constituent pas des dispositions normatives qui doivent également être insérées dans l'avant-projet. Le fait qu'il s'agit de montants 'versés' pourrait être exprimé en insérant dans l'article 18/5, en projet, le mot 'versés' entre les mots 'montants' et 'supérieurs'.