

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.335 du 7 décembre 2021

A. 230.571/XIII-8950

En cause : **la commune de Morlanwelz,**
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie DELHAISE, avocat,
rue de l'Aurore 44
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Parties intervenantes :

1. **WAYEMBERCG** Bernard,
2. **WAYEMBERCG** Bernadette,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 mai 2020, la commune de Morlanwelz demande, d'une part l'annulation de l'arrêté du 21 janvier 2020 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire délivre aux consorts Wayembercg un permis d'urbanisation ayant pour objet la création de trois parcelles destinées à l'habitat sur un bien sis rue de Vierset n° 173 à Morlanwelz et cadastré, 3^e division, section B, n° 68d, et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 24 juillet 2020, Bernard et Bernadette Wayembercg ont demandé à être reçus en qualité de parties intervenantes.

L'arrêt n° 249.019 du 24 novembre 2020 a accueilli cette requête en intervention et rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 22 décembre 2020 par la partie requérante.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 octobre 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Nathalie Delhaise, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Florence Cornez *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 249.019 du 24 novembre 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité ratione temporis de la requête

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante précise avoir réceptionné la notification de l'acte attaqué le 3 février 2020.

Elle estime qu'il importe de prendre en compte l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 « relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » et l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 « concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », publiés au *Moniteur Belge* du 20 mars 2020.

Elle tire de ces deux arrêtés de pouvoirs spéciaux que le délai de recours en annulation devant le Conseil d'État a été suspendu du 18 mars jusqu'au 16 avril 2020 inclus.

Elle expose que ces arrêtés de pouvoirs spéciaux n° 2 et n° 3, du 18 mars 2020, ont été modifiés par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 « prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et

par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », lequel proroge les délais prévus par les deux arrêtés précités. Elle précise la teneur des articles 2 et 4 de l'arrêté n° 20. Elle en déduit que la période de suspension du délai de recours dans le cas d'espèce a couru du 18 mars au 30 avril 2020.

Elle observe que, postérieurement aux arrêtés de pouvoirs spéciaux du Gouvernement wallon précités, a été adopté l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 « concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite », publié au *Moniteur belge* le 22 avril 2020.

Elle relève que l'article 6 de cet arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 prévoit que ses dispositions produisent leurs effets au 9 avril 2020, contrairement à ce qu'avait préconisé la section de législation, qui avait opté pour la date du 18 mars 2020 et ce, nonobstant l'absence de commentaires particuliers à ce propos dans le rapport au Roi. Elle en déduit qu'il pourrait être considéré que les délais de recours et de procédure venus à échéance entre le 18 mars et le 8 avril inclus ne pourraient être couverts qu'en faisant reconnaître un cas de force majeure. Elle souligne toutefois qu'en vertu de son article 1^{er}, l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 concerne les délais « applicables à l'introduction et au traitement des procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », « [s]ans préjudice des régimes adoptés ou à adopter par les autorités compétentes ». Elle est d'avis que ces « régimes » visent les arrêtés de pouvoirs spéciaux n° 2 et 3 du 18 mars 2020, modifiés par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 de la Région wallonne. Elle souligne que ces arrêtés s'appuient sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que sur la théorie des compétences implicites.

Elle fait valoir que, compte tenu de ces arrêtés, il y a lieu de prendre en considération la suspension du délai de recours intervenue entre le 18 mars et le 16 avril 2020 mais aussi celle intervenue entre le 17 et 30 avril, en manière telle que le délai pour introduire le recours devant le Conseil d'État est respecté puisqu'il est introduit dans les 60 jours à dater de sa réception, celui-ci devant être déposé au plus tard le 17 mai 2020.

Elle invoque subsidiairement la force majeure en se référant aux difficultés et conséquences provoquées par la survenance du COVID-19 durant la période s'écoulant à tout le moins entre le 18 mars 2020 et le 3 mai 2020, ainsi que le fait du prince eu égard aux arrêtés du Gouvernement wallon n^{os} 2, 3 et 20, précités. Elle estime avoir introduit le recours en annulation et la demande en suspension dans un délai raisonnable, compte tenu des événements liés au COVID-19, des mesures de confinement impliquant un ralentissement mais aussi des difficultés dans l'accomplissement des tâches dans les délais et, enfin, compte tenu du libellé des arrêtés du Gouvernement wallon précités et des conséquences que celui-ci a pu avoir à son égard, emportant sa légitime confiance.

Elle conclut que la requête est recevable *ratione temporis*.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 », publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 2020, confirme l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 « relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est confirmé, conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 ».

Elle reproduit des extraits des travaux préparatoires et de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatifs à l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 précité.

Elle en déduit que le recours est recevable.

C. Le mémoire en intervention

Les parties intervenantes se réfèrent à l'arrêt rendu en référé qui a jugé *prima facie* que le recours était tardif.

D. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle l'argumentation développée sur ce point dans sa requête.

Elle constate que l'absence de confirmation des dispositions des arrêtés des pouvoirs spéciaux invoqués a été résolue par le décret du 3 décembre 2020, publié au *Moniteur belge* le 14 décembre 2020, qui porte confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19. Elle indique que l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 précise que l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours est confirmé conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19.

Elle se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui, à son estime, « a accepté » l'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 dans le cadre de l'application des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux en ce que la condition de nécessité est rencontrée au regard de l'exigence de garantir le droit d'accès au juge et que le respect des conditions du traitement différencié et de l'incidence marginale est reconnu par les termes utilisés à l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 12 du 22 avril 2020.

Elle est d'avis qu'au regard de ces éléments, il y a lieu de prendre en considération la suspension du délai de recours intervenue entre le 18 mars et le 16 avril 2020, mais aussi celle intervenue entre le 17 et 30 avril 2020. Elle en déduit que le délai pour introduire le recours devant le Conseil d'Etat est respecté, étant entendu que la requête devait être adressée au plus tard le 17 mai 2020, selon son calcul.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante insiste sur le fait que la section de législation du Conseil d'Etat a évoqué explicitement l'exigence du droit d'accès au juge pour justifier le recours aux pouvoirs implicites. Elle soutient que ce souci constitue « sans nul doute » la motivation du Gouvernement wallon lors de l'adoption des arrêtés de pouvoirs spéciaux. Elle en déduit qu'il est inutile d'interroger la Cour constitutionnelle à cet égard.

À titre subsidiaire, elle estime qu'elle se trouve dans un cas de force majeure. Evoquant l'arrêté royal n° 2 du 9 avril 2020 « concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et

tribunaux », dont elle reconnaît qu'il n'est pas applicable aux procédures devant le Conseil d'Etat, elle soutient que la force majeure devrait être présumée dans son cas afin d'éviter que les justiciables ne soient traités de manière différente.

F. Le dernier mémoire des parties intervenantes

Les parties intervenantes considèrent que le souhait de cohérence dans les délais recherché par les autorités wallonnes ne peut porter atteinte aux dispositions fédérales en la matière. Elles invitent, le cas échéant, à interroger la Cour constitutionnelle à cet égard.

IV.2. Examen

1. Les règles relatives aux délais de recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État sont d'ordre public. Il en résulte notamment que la recevabilité *ratione temporis* peut être examinée d'office par le Conseil d'État.

L'acte attaqué a été notifié à la partie requérante le 3 février 2020, tandis que son recours en annulation, assorti d'une demande de suspension, a été introduit le 4 mai 2020.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure énonce ce qui suit :

« Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminées ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

2. L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 « concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », invoqué par la partie requérante, n'est pas applicable à la matière du développement territorial, cette compétence étant dévolue aux régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et non à la suite d'un transfert de compétences intervenu en application de l'article 138 de la Constitution.

L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 « relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » dispose comme suit :

« L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, est complété par un paragraphe 4 ainsi rédigé :

“ § 4. Les délais applicables au contentieux de l'annulation devant la section du contentieux administratif relatifs à des actes pris par des autorités administratives ou de la réglementation de la Région wallonne sont suspendus à partir du 18 mars 2020 et pour une durée de 30 jours prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le Gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires.

Le Gouvernement peut décider de lever cette suspension avant l'échéance du délai visé à l'alinéa 1^{er} ».

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 a été publié au *Moniteur belge* le 20 mars 2020 et est entré en vigueur, conformément à son article 4, le 19 mars 2020.

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 « prorogeant les délais prévus par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 concernant les matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution et relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », dispose comme suit en son article 2 :

« À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, les mots "pour une durée de 30 jours prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le Gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires" sont remplacés par les mots pour une première durée de 30 jours, prorogeable deux fois jusqu'à une date fixée par arrêté du Gouvernement ne pouvant à chaque fois excéder 30 jours et justifiant de la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

Son article 4 énonce, quant à lui, que :

- « Le délai prévu au paragraphe 4 de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, est prorogé d'une nouvelle période prenant cours le 17 avril 2020 et s'achevant le 30 avril 2020 inclus ».

Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 s'appuie sur les mêmes objectifs que ceux énoncés dans le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2. Il comporte les développements spécifiques suivants :

- « [...] Considérant que la période de suspension initiale devait en principe se terminer le 16 avril 2020 à minuit;
Considérant néanmoins qu'il convient de proroger, pour une période s'étendant jusqu'au 3 mai inclus, la suspension de tous les délais de rigueur fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;
[...] Que par ailleurs, le dispositif ici mis en œuvre n'aurait de sens s'il ne s'appliquait pas également aux recours qui peuvent être introduits à l'encontre d'actes des autorités administratives relevant de la législation wallonne devant le Conseil d'État;
Qu'à ce titre, il convient de modifier l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 afin de consacrer, dans les mêmes conditions, la suspension pour la même période de la saisine de la juridiction administrative;
Que cette mesure se justifie sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; qu'elle est nécessaire à l'exercice des compétences régionales car le dispositif ici mis en œuvre serait privé de cohérence si un recours externe contre un acte administratif était traité différemment d'un recours interne, qu'elle se prête à un traitement différencié dès lors qu'elle ne concerne que les actes des autorités administratives relevant du droit de la Région wallonne et revêt un impact marginal dès lors qu'elle ne s'appliquera que pendant une période très limitée dans le temps;
Considérant qu'il conviendra de tenir compte de ce délai de suspension pour l'appréhension de la notion du délai raisonnable au sens de la jurisprudence du Conseil d'État;
Considérant que l'article 3, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020 prévoit que "Les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis. Le premier alinéa s'applique aux avis de la section de législation du Conseil d'État dans les cas spécialement motivés par le Gouvernement";
Considérant, compte tenu de l'urgence extrême à garantir la continuité du service public et à préserver tant la sécurité juridique que le principe d'égalité, il convient que le présent arrêté soit adopté sur le champ; que ceci, en soi, justifie que ne soit pas consultée la section de législation du Conseil d'État et qu'il en va d'autant plus ainsi que celle-ci connaît bien légitimement des problèmes organisationnels et a fait savoir que "Compte tenu de l'importante perturbation du fonctionnement normal de la section de législation, il convient de demander l'avis de préférence dans un délai de 60 jours et d'éviter, dans la mesure du possible, les délais plus courts de 5 et 30 jours" ».

3. L'arrêt n° 249.019 du 24 novembre 2020, rendu en référé, a jugé *prima facie* que le recours était irrecevable *ratione temporis* au terme du raisonnement suivant :

« [...] »

4. Il ressort de ce qui précède que l'article 2 de l'arrêt du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 et les articles 2 et 4 de l'arrêt du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020 ont été adoptés par le Gouvernement wallon en s'appuyant sur les pouvoirs implicites, tels que consacrés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles".

Tout d'abord, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'octroie qu'aux seuls législateurs la possibilité de faire usage des pouvoirs implicites, et non aux gouvernements.

En l'espèce, le Gouvernement wallon a agi dans le cadre des pouvoirs spéciaux qui lui ont été dévolus par le décret du 17 mars 2020 "octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19".

Pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 précité puisse s'appliquer, il est requis cumulativement que la législation adoptée – ou, ici, l'arrêt de pouvoirs spéciaux – soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de la disposition en cause sur la matière ne soit que marginale. Il résulte de ces conditions que les pouvoirs implicites "ne se conçoivent que comme l'accessoire de la mise en œuvre d'une compétence principale".

En l'espèce, en ce qui concerne la condition du caractère nécessaire de la mesure à l'exercice des compétences de la Région wallonne, le Gouvernement wallon indique, dans le préambule de son arrêt n° 20 précité, que "le dispositif ici mis en œuvre serait privé de cohérence si un recours externe contre un acte administratif était traité différemment d'un recours interne". Dans le préambule de son arrêt n° 2, il exposait que "le dispositif ici mis en œuvre n'aurait de sens s'il ne s'appliquait pas également aux recours qui peuvent être introduits à l'encontre d'actes des autorités administratives relevant de la législation wallonne devant le Conseil d'État".

Cependant, la suspension des délais de recours au Conseil d'État et la prorogation de celle-ci, décidées par le Gouvernement wallon, n'apparaissent pas être nécessaires à l'exercice des compétences de la partie adverse, plus particulièrement à l'organisation des délais de rigueur applicables aux procédures administratives organisées par elle. Certes, la cohérence voulue par le Gouvernement wallon quant au sort des recours juridictionnels par rapport à celui qu'il organise pour les recours administratifs dont il a la compétence, est compréhensible. Un tel souhait ne justifie pas pour autant la nécessité de l'atteinte ainsi portée à la compétence fédérale en matière d'organisation de la procédure devant le Conseil d'État en vertu de l'article 160 de la Constitution. La mise en place de la suspension de "tous les délais de rigueur fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août", applicable à la seule action administrative régionale, n'infère aucune conséquence nécessaire sur la prise de cours et la computation des délais applicables à la procédure juridictionnelle devant le Conseil d'État.

Il s'ensuit que la modification de l'article 14, § 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État par les arrêtés de pouvoirs spéciaux précités ne peut trouver de fondement dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 précité. Par conséquent, dès lors que les dispositions de ces arrêtés de pouvoirs spéciaux n'ont pas encore fait l'objet de la confirmation visée à l'article 4 du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, il y a lieu d'écarter, en vertu de l'article 159 de la Constitution, l'application de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 et des articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 20 du 18 avril 2020.

La mention "sans préjudice des régimes adoptés ou à adopter par les autorités compétentes" figurant à l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 précité, ne saurait avoir pour effet de "valider" ces dispositions, le Gouvernement fédéral n'ayant pas ce pouvoir.

5. L'article 4, § 1^{er}, du règlement général de procédure trouve dès lors à s'appliquer en tenant compte de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 "concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite", qui dispose, en son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, ce qui suit :

“ Sans préjudice des régimes adoptés ou à adopter par les autorités compétentes, les délais, applicables à l'introduction et au traitement des procédures devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui arrivent à échéance pendant la période s'étendant du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 inclus, date ultime que le Roi peut adapter par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et dont l'expiration peut ou pourrait entraîner la forclusion ou une autre sanction à défaut de traitement dans les délais, sont prolongés de plein droit de trente jours à l'issue de cette période prolongée s'il échet”.

Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* le 22 avril 2020, produit ses effets dès le 9 avril 2020.

En l'espèce, l'acte attaqué a été notifié le 3 février 2020. Le délai de recours visé à l'article 4, § 1^{er}, du règlement général de procédure, précité, expirait le 3 avril 2020. Par conséquent, sans qu'il y ait besoin de s'interroger sur la constitutionnalité de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 précité, il convient de constater qu'en tout état de cause, la partie requérante n'a pu bénéficier de la prolongation de plein droit de trente jours prévue à son article 1^{er}, § 1^{er}, précité ».

4. L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 précité a fait l'objet d'une confirmation législative par l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19.

Les travaux préparatoires de ce décret exposent ce qui suit quant à la justification du recours aux pouvoirs implicites :

« Enfin, le dispositif mis en œuvre s'appliquait également aux recours qui pouvaient être introduits à l'encontre d'actes des autorités administratives relevant de la législation wallonne devant le Conseil d'État.

À ce titre, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 s'est vu modifier afin de consacrer, dans les mêmes conditions, la suspension pour la même période de la saisine de la juridiction administrative. Cette mesure se justifie sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En effet, la mesure était rendue nécessaire à l'exercice des compétences régionales, en ce compris dans des matières transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, car le dispositif ici mis en œuvre serait privé de cohérence si un recours externe contre un acte administratif était traité différemment d'un recours interne. Elle se prête à un traitement différencié dès lors qu'elle ne concerne que les actes des autorités administratives relevant du droit de la Région wallonne et revêt un impact marginal dès lors qu'elle ne s'appliquera que pendant une période très limitée dans le temps » (Doc. parl., *Parl. wal.*, session 2020-2021, n° 292/1, p. 17) ».

5. Dans son avis n° 67.870/2-4, donné le 16 septembre 2020, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 3 décembre 2020 précité, la section de législation du Conseil d'État a, quant à elle, considéré ce qui suit :

« L'article 2 confirme l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", qui empiète sur les compétences de l'autorité fédérale, en ce que son article 2 modifie l'article 14 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' en y insérant un paragraphe 4. La compétence de l'autorité fédérale en la matière découle par principe de l'article 160 de la Constitution.

Les considérants de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 2 et le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet de décret justifient cet empiètement en invoquant l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles".

On pourrait douter de la nécessité de la mesure contenue à l'article 2 de cet arrêté du Gouvernement wallon n° 2 puisque l'arrêté royal n° 12 du 21 avril 2020 'concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite' contient en son article 1^{er} une disposition similaire.

Le cadre juridique particulier qui a entouré l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 2 appelle toutefois les constats et les considérations suivants.

Il y a lieu de relever que l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 12 est pris "[s]ans préjudice des régimes adoptés ou à adopter par les autorités compétentes". Il faut également prendre en compte le fait que l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 2 s'appliquait à partir du 19 mars 2020 tandis que l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 12 ne s'appliquait qu'à partir du 9 avril 2020.

Quoi qu'il en soit, l'exigence de garantir le droit d'accès au juge, qui se déduit notamment de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, commande la nécessité, dans les circonstances de l'espèce, de confirmer cette disposition, la condition de la nécessité constituant la première des trois conditions pour la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Dès lors qu'il se déduit des mots "sans préjudice des régimes adoptés ou à adopter par les autorités compétentes" dans l'arrêté royal précité que la matière concernée se prête à un régime différencié et que l'incidence de la disposition en

cause sur cette matière n'est que marginale, il peut être considéré que, compte tenu toujours des circonstances de l'espèce, la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour confirmer l'arrêté concerné est exceptionnellement admissible ».

6. Par l'effet de la confirmation intervenue par l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 précité, les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 précité ont acquis force de loi, en manière telle que la Cour constitutionnelle est dorénavant la seule juridiction compétente pour apprécier la conformité des dispositions confirmées au regard des règles répartitrices de compétences.

Il y a lieu de relever à cet égard que l'article 2 du décret précité du 3 décembre 2020 fait actuellement l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour (n° de rôle de l'affaire : 7599).

7. Compte tenu des doutes subsistant quant à l'usage régulier des pouvoirs implicites, il y a lieu de rouvrir les débats et de saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante :

« L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", confirmé par l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 "portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19", viole-t-il les règles répartitrices de compétences, en ce qu'en application des pouvoirs implicites reconnus par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il complète d'un paragraphe 4 l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, afin d'y aménager, pour ce qui concerne certains actes, un régime de suspension des délais applicables au contentieux de l'annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, alors que la matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, conformément à l'article 160 de la Constitution? ».

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 2 du 18 mars 2020 "relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation wallonnes ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région wallonne en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", confirmé par l'article 2 du décret du 3 décembre 2020 "portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19", viole-t-il les règles répartitrices de compétences, en ce qu'en application des pouvoirs implicites reconnus par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il complète d'un paragraphe 4 l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, afin d'y aménager, pour ce qui concerne certains actes, un régime de suspension des délais applicables au contentieux de l'annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, alors que la matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, conformément à l'article 160 de la Constitution? ».

Article 3.

Après réception de la réponse de la Cour constitutionnelle, les parties seront invitées par le greffe du Conseil d'Etat à communiquer un éventuel dernier mémoire dans un délai unique de 30 jours à dater de la notification par le greffe.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 7 décembre 2021 par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Denis Delvax,
Vanessa Wiame,

président de chambre,
conseiller d'Etat,
conseiller d'Etat,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa Wiame

Colette Debroux