



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.188/4
du 6 avril 2020

sur

un projet d'arrêté 2020/546 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Commission communautaire française en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980'

Le 31 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté 2020/546 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Commission communautaire française en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 avril 2020.

*

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 :

« Vu l'urgence motivée par les conséquences résultant de la qualification par l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020 » ¹.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit correspondre à celle énoncée dans le préambule de l'arrêté.

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ne l'impose pas formellement, de rédiger un rapport au Collège qui exposera la portée et les conséquences concrètes de l'arrêté en projet et de le publier en même temps que ce dernier ², accompagné du présent avis.

2. L'article 2, alinéa 2, du projet dispose que « les actes et décisions pris durant cette période de suspension sont pleinement valides ».

Ainsi que l'a déjà fait observer la section de législation ³,

« Sans doute la disposition concernée vise-t-elle également à permettre aux autorités concernées de prendre des décisions avant l'expiration de la période de suspension. La suspension implique dans ce cas que l'autorité peut reporter sa décision mais elle n'y est pas tenue.

¹ Le préambule reproduit la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis, toutefois développée dans onze considérants y énoncés en ses alinéas 8 à 19.

² La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 67.146/1 donné le 27 mars 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989'.

³ *Ibidem*.

À cet égard, il s'impose cependant de formuler une réserve. Si la décision concernée ne peut être prise qu'après l'expiration d'un délai déterminé, par exemple si la procédure concernée prévoit un délai pour une participation ou la remise d'un avis, il y a lieu d'admettre qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, ce délai est également suspendu. Il serait contradictoire que l'alinéa 2 permette d'aller à l'encontre de la prolongation du délai qu'accorde l'alinéa 1^{er}. Afin d'éviter que des problèmes surgissent au regard du principe d'égalité et afin d'éviter toute confusion à ce propos, il y a lieu de préciser dans un rapport au gouvernement que l'alinéa 2 ne porte pas atteinte aux droits des justiciables à exercer leurs droits dans un délai prolongé ».

Cette observation peut être réitérée.

3. L'article 3 du projet permet au Collège de mettre fin à la période de suspension de manière anticipée. Ainsi que l'a déjà fait observer la section de législation, « dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la réglementation, et vu l'importance de la réglementation à l'examen pour un grand nombre de justiciables et son champ d'application étendu, ce procédé peut difficilement être admis »⁴. Par conséquent, pour déterminer la durée de la suspension, le Collège devra recourir à des périodes fixes de suspension des délais concernés, auxquelles il ne pourra pas être mis fin de manière anticipée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Dans un souci de sécurité juridique, il convient de mentionner à l'alinéa 2 l'intitulé exact et la date exacte du décret du 23 mars 2020. Il convient également de viser expressément l'article 2 du décret du 23 mars 2020 qui constitue le fondement juridique du projet à l'examen.

DISPOSITIF

Article 2

L'alinéa 1^{er} prévoit que

« [l]es délais de rigueur et de recours fixés par les décrets et arrêtés de la Commission communautaire française ou pris en vertu de ceux-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, sont suspendus à partir du 16 mars 2020 pour une durée d'un mois prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel ledit Collège en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

⁴ Avis n° 67.146/1.

Ce faisant, le projet apporte des modifications à un nombre indéterminé de dispositions. Procéder de la sorte contrevient directement au principe de sécurité juridique, dès lors qu'il ne revient pas au citoyen de consulter des instruments juridiques tout en vérifiant qu'ils n'ont pas été modifiés implicitement par un arrêté postérieur. Néanmoins, eu égard aux circonstances exceptionnelles actuelles, à l'urgence de la situation et au caractère temporaire des mesures à prendre, le mécanisme projeté peut se justifier. Le rapport au Collège qu'il est suggéré d'adopter pourrait préciser les intentions de l'auteur du projet et évaluer avec plus de précisions l'impact de la disposition projetée.

2. Il ne revient pas à l'exécutif de se déléguer à lui-même une compétence, fût-elle accordée au Gouvernement agissant dans le cadre de ses attributions « ordinaires ».

Une telle habilitation est en outre inutile. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, du décret du 23 mars 2020, l'habilitation accordée au Collège l'est pour une durée de trois mois (éventuellement prorogeable une fois). Le Collège est donc compétent, sur cette base, pour fixer la fin de la période durant laquelle les critères énoncés par ce même article 5, § 1^{er}, trouveront à s'appliquer.

3. Tel qu'il est rédigé, l'article 2, alinéa 1^{er}, ne suspend pas les délais résultant des arrêtés pris en vertu des lois et arrêtés royaux relevant de la compétence de la Commission communautaire française.

Le texte sera complété sur ce point.

Article 4

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, la disposition à l'examen prévoira que l'arrêté produit ses effets le 16 mars 2020.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET