



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 67.888/2-4  
du 16 septembre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne '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 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution'

Le 23 juillet 2020, 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 trente jours prorogé de plein droit \* jusqu'au 8 septembre 2020, sur un avant-projet de décret '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 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution'.

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 à 5, 10, 12 et 18 de l'avant-projet ont été examinés par la deuxième chambre le 16 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Roger WIMMER, premier auditeur.

Les articles 1<sup>er</sup>, 6 à 9, 11 et 13 à 18 de l'avant-projet ont été examinés par la quatrième chambre le 16 septembre 2020. 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.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 septembre 2020.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet<sup>‡</sup>, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

En tant qu'ils confirment les dispositions des arrêtés de pouvoirs spéciaux n<sup>os</sup> 14, 34 à 36 et 53<sup>1</sup>, les articles 6 à 9 et 11 de l'avant-projet ne pourront être adoptés qu'après l'accomplissement, en bonne et due forme, de la procédure de concertation prévue par les articles 12 à 15 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'. Si le Gouvernement décidait, pour donner suite à des observations ou des suggestions faites lors de l'accomplissement de cette formalité, d'apporter des modifications à l'avant-projet, la section de législation devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur la ou les dispositions ainsi modifiées.

Il en va de même en ce qui concerne les suites qui seraient éventuellement réservées à la consultation de l'Autorité de protection de données prévue par l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 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, en ce qui concerne l'article 8 de l'avant-projet.

C'est sous ces réserves que sont examinés les articles 6 à 9 et 11 de l'avant-projet.

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

<sup>1</sup> Il s'agit de :

- l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 14 du 10 avril 2020 'relatif aux diverses dispositions prises en matière de financement des opérateurs du secteur de la santé' ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 34 du 4 mai 2020 'relatif à l'immunisation des subventions en matière d'action sociale' (et non « relatif aux diverses dispositions prises en matière d'action sociale », comme dans l'avant-projet) ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 35 du 5 mai 2020 'organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID-19' ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 36 du 7 mai 2020 'relatif aux diverses dispositions prises en matière de financement des opérateurs du secteur du handicap' ;
- l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 53 du 16 juin 2020 'relatif aux diverses dispositions prises dans le cadre du déconfinement COVID-19 pour les secteurs de la santé, du handicap et de l'action sociale'.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Ainsi que la section de législation l'a énoncé dans son avis n° 67.578/1-2-3 du 3 juillet 2020 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)',

« 1. En ce qui concerne les arrêtés royaux qui font l'objet de la confirmation, dont il résulte que le législateur s'approprie le contenu de ces arrêtés, il est renvoyé aux avis que la section de législation a émis à leur sujet <sup>2</sup>, tenant compte toutefois, notamment, des suites apportées par les auteurs des arrêtés adoptés aux observations formulées dans ces avis et de ce qu'il n'y a plus lieu de prendre en considération, quant au contexte juridique d'un avant-projet de loi de confirmation d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, les limites apportées au fondement juridique de ces arrêtés tels qu'ils sont circonscrits par les habilitations au Roi contenues dans la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' » <sup>3</sup>.

2. Plusieurs dispositions tendent à confirmer des arrêtés du Gouvernement de pouvoirs spéciaux dont certains articles portent sur des compétences régionales proprement dites et d'autres sur des matières relevant des compétences communautaires <sup>4</sup>.

Dès lors que l'avant-projet à l'examen, aux termes de son article 1<sup>er</sup>, est pris sur la base de l'article 138 de la Constitution, ces dispositions doivent se limiter à confirmer les arrêtés concernés en tant seulement qu'ils traitent de matières communautaires pour lesquelles l'exercice de la compétence a été transféré à la Région wallonne en application de cette disposition constitutionnelle.

3. Compte tenu du fait que l'avant-projet comprendra tant la confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux ou de parties d'arrêtés de pouvoirs spéciaux pourvus d'une portée rétroactive que d'arrêtés ou de parties d'arrêtés sans effet rétroactif, il convient d'écrire, à la fin de chacune des dispositions de l'avant-projet qui tendent à confirmer les arrêtés de pouvoirs spéciaux, « est confirmé » plutôt qu'« est confirmé à la date de son entrée en vigueur ». Cette confirmation, ainsi rédigée, rétroagira nécessairement à la date de prise d'effet des arrêtés royaux confirmés.

---

<sup>2</sup> Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis n° 47.621/3 donné le 5 janvier 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mars 2010 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application des articles 2 et 3 de la loi du 16 octobre 2009 accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe' (Doc. parl., Chambre, 2009-2010, n° 2386/1, pp. 13 à 15, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47621.pdf>).

<sup>3</sup> <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67578.pdf>.

<sup>4</sup> Tel est le cas par exemple des arrêtés du Gouvernement de pouvoirs spéciaux n°s 20 et 17, dont la confirmation est envisagée respectivement par les articles 3 et 15 de l'avant-projet.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### CHAPITRE 1<sup>ER</sup> – DISPOSITIONS TRANSVERSALES

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> n'appelle aucune observation. Il est toutefois renvoyé à l'observation générale n° 2.

#### Articles 2 et 3

L'article 2 confirme l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 3 du 18 mars 2020 'concernant les matières dont l'exercice a été transféré 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', qui empiète sur les compétences de l'autorité fédérale, en ce que son article 3 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 <sup>5</sup>.

Les considérants de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 3 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'.

---

<sup>5</sup> Cons. not. sur ce point l'avis n° 39.080/AV donné par l'assemblée générale de la section de législation le 18 octobre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 10 février 2006 'houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen' et le décret du 10 février 2006 'houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement', spéc. l'observation n° 8 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, pp. 78 et 79, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39080.pdf>), l'avis n° 53.941/AV/3 donné par l'assemblée générale de la section de législation le 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 4 avril 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollege', spéc. l'observation n° 2 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2383/1, p. 166, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53941.pdf>), l'avis n° 55.237/AG/4 donné par l'assemblée générale de la section de législation le 10 mars 2014 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55237.pdf>), observation n° 4 et l'avis n° 62.744/4 donné le 24 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 'modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons', observation n° 2 formulée sous l'article 8 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1051/1, p. 38, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62744.pdf>).

On pourrait douter de la nécessité de la mesure contenue à l'article 3 de cet arrêté du Gouvernement wallon n° 3 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<sup>er</sup> une disposition similaire.

Le cadre juridique particulier qui a entouré l'adoption de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 3 appelle toutefois les constats et les considérations suivants.

Il y a lieu de relever que l'article 1<sup>er</sup> 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 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon n° 3 s'appliquait à partir du 19 mars 2020 tandis que l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>6</sup>. 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.

Il en va de même pour l'article 3 de l'avant-projet examiné en tant que l'article 2 de 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' – arrêté n° 20 que l'article 3 de l'avant-projet de décret tend à confirmer – modifie à son tour l'article 14, § 4, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' inséré par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement n° 3 et

<sup>6</sup> Sur les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, il est renvoyé notamment aux avis n°s 39.080/AV (spéc. l'observation n° 8), 53.941/AV/3 (spéc. l'observation n° 2), 55.237/AG/4 (spéc. l'observation n° 4) et 62.744/4 précités (observation n° 2 formulée sous l'article 8). Ce dernier avis rappelle notamment à cet égard que

« [l]e législateur décréteil ne peut cependant avoir recours à ces pouvoirs implicites que si, non seulement cela est nécessaire à l'exercice de ses compétences, mais encore si la matière se prête à un règlement différencié et si l'impact sur cette matière est marginal » (*loc. cit.*).

en tant que l'article 4 du même arrêté du Gouvernement n° 20 prolonge le délai prévu à cet article 14, § 4, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Les articles 2 et 3 n'appellent dès lors pas d'observation sur les questions qui viennent d'être examinées.

Ils n'en appellent pas davantage sur les autres aspects des arrêtés dont la confirmation est envisagée par les articles 2 et 3 de l'avant-projet, sous réserve de ce qui est exposé dans l'observation générale n° 2.

#### Article 4

L'article 4 n'appelle aucune observation.

#### Article 5

L'article 5 n'appelle aucune observation.

### CHAPITRE 2 – SANTÉ, ACTION SOCIALE ET PRESTATIONS FAMILIALES

#### Articles 6 à 9 et 11

Les articles 6 à 9 et 11 n'appellent aucune observation.

#### Article 10

L'article 10 n'appelle aucune observation.

### CHAPITRE 3 – FORMATION

#### Article 12

L'article 12<sup>7</sup> n'appelle aucune observation.

### CHAPITRE 4 – CENTRES PUBLICS D'ACTION SOCIALE

Le chapitre 4 n'appelle aucune observation, sous réserve, s'agissant de l'article 15, de l'observation générale n° 2.

---

<sup>7</sup> Il convient d'insérer le mot « du » entre les nombres « 52 » et « 16 » à l'article 12.

CHAPITRE 5 – DISPOSITION FINALEArticle 18

L'article 18 serait plus adéquatement rédigé comme suit :

« Les dispositions des arrêtés du Gouvernement confirmés par le présent décret peuvent être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement dans la mesure où un fondement juridique existe à cet effet »<sup>8</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

---

<sup>8</sup> Voir en ce sens l'observation générale n° 8 formulée dans l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur la proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55—1104/2, p. 11) <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142>.