



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.693/4
du 6 mai 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux délais
impactés par l'intrusion d'avril 2025 dans le système
informatique des services du Gouvernement wallon'

Le 28 avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président de la Région wallonne et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux délais impactés par l'intrusion d'avril 2025 dans le système informatique des services du Gouvernement wallon'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mai 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Pauline LAGASSE, auditrice. Il a été présenté par Xavier DELGRANGE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2025.

*

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 l'intrusion informatique d'ampleur dont le Service public de Wallonie a été victime au mois d'avril 2025, à la suite de quoi, en concertation avec le Centre cybercriminalité Belgique (CCB) et le Gouvernement wallon, le Comité stratégique a pris la décision, le 17 avril 2025 en fin de journée, de couper provisoirement toute connexion avec Internet afin d'évaluer le niveau de compromission du parc informatique et d'entreprendre des mesures de sécurisation ;

Qu'en conséquence, toutes les applications gérées par le SPW pour la gestion quotidienne de ses missions ont été impactées, la plupart ayant été mises à l'arrêt complet ;

Que, par ricochet, dans un contexte de dématérialisation croissante de la gestion des services publics, le respect des délais fixés dans les normes réglementaires wallonnes qui s'imposent aux services du gouvernement et aux acteurs publics utilisant l'environnement informatique du SPW, ou aux usagers dans leur relation avec ces services et acteurs, est également impacté par cet incident ;

Que l'impact de cette situation, tant pour les usagers que pour l'administration, doit être limité au maximum, ce qui requiert d'agir le plus rapidement possible ;

Considérant que, dans le contexte susvisé, il convient, afin de garantir la continuité du service public, le principe d'égalité et la sécurité juridique, de prendre des mesures qui visent à ce qu'aucun citoyen ne soit entravé ni dans l'exercice de ses droits ni dans l'accomplissement de ses obligations du fait des impacts du piratage informatique sur le fonctionnement quotidien des services du gouvernement et des acteurs publics qui utilisent l'environnement informatique du SPW ;

Qu'il convient également de veiller à ce que ces services et acteurs soient en mesure de traiter effectivement les dossiers et les recours relevant de leurs missions, tout en évitant que des décisions soient prises par défaut dans le cas d'une impossibilité de traitement dans les délais requis ;

Que le présent arrêté vise dès lors à adapter temporairement les délais susvisés afin de limiter les conséquences négatives du piratage informatique, tant pour les usagers que pour l'administration ;

Que, concrètement, il s'agit de prolonger les délais qui débutent et/ou expirent pendant la période critique, cette prolongation étant, dans un premier temps, de 60 jours ;

Qu'il appartiendra au Gouvernement de modifier ce nombre de jours, tant en le diminuant qu'en l'augmentant, et la liste des acteurs repris à l'annexe en fonction de l'évolution de la situation ;

Que les délais concernés sont tant les délais d'ordre que les délais de rigueur, imposés tant à l'utilisateur qu'à l'administration, et visant toute action, en ce compris l'introduction de recours ; le mécanisme proposé s'appliquera par ailleurs à toutes les situations, qu'elles soient gérées par voie papier ou de manière électronique ; les délais d'entrée en vigueur des normes wallonnes ne sont en revanche pas concernés ;

Que la période critique débute au 17 avril 2025, date de la coupure internet ;

Que la fin de la période critique sera déterminée ultérieurement par le Gouvernement, dans la mesure où celle-ci est actuellement inconnue ; pour ce faire, le gouvernement prendra à titre principal en considération les éléments suivants : d'une part, la remise en fonctionnement des applications mises à l'arrêt ainsi que, d'autre part, la hauteur et la durée du pic d'introduction de demandes diverses de la part des usagers, qui apparaîtra inmanquablement après cette remise en fonctionnement ».

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet invoque comme fondement juridique l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Toutefois, les délais fixés par les normes réglementaires concernées le sont, en général, sur la base d'une habilitation expresse du Gouvernement en ce sens, conformément à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'est pas non plus exclu que certains délais visés soient fixés sur la base d'une compétence réservée au pouvoir exécutif par la même loi spéciale. Il appartiendrait dès lors normalement à l'auteur du projet, après avoir listé l'ensemble des normes réglementaires concernées, d'identifier, au cas par cas, le fondement juridique concerné pour chacune de celles-ci. L'on comprend cependant la difficulté en pratique de mener à bien cette opération ainsi que le risque qu'elle comporte qu'une norme réglementaire soit oubliée et qu'en conséquence son fondement juridique ne soit pas mentionné.

Il peut dès lors être admis, au vu des circonstances exceptionnelles de l'espèce, que soient visées à titre de fondement juridique, outre les dispositions pertinentes de la loi spéciale du 8 août 1980, « les dispositions des lois et décrets qui servent de fondement juridique à la détermination des délais fixés par les normes réglementaires wallonnes visées par l'article 1^{er} du présent arrêté ».

Le préambule sera revu et complété en conséquence.

2.1. Plusieurs des formalités préalables mentionnées au préambule (à savoir l'avis du Conseil économique et social de Wallonie, l'avis de l'Union des villes et des communes de Wallonie, l'avis de l'Association des provinces de Wallonie et l'avis de la Fédération des centres publics d'action sociale de Wallonie) ne figurent pas dans le dossier communiqué à la section de législation. À ce propos, le délégué explique ce qui suit :

« Compte tenu de l'urgence, nous avons pris le parti de solliciter les avis que vous mentionnez en même temps que celui de la Section législation du Conseil d'État.

Ils ont également un délai raccourci pour remettre cet avis et ont déjà accusé réception de la demande et indiqué qu'ils nous reviendraient dans le délai.

Je m'engage dès lors à vous les communiquer dès réception.

S'il s'avère qu'une modification substantielle venait à s'imposer à la suite de cette phase de consultation, nous ne manquerons pas de vous solliciter à nouveau mais nous ne voyons pas, *a priori*, quelle serait cette modification.

Enfin, nous avons sollicité le délai de 5 jours conformément à l'article 84, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o, LCCE mais je vous propose de rester en contact pour vous laisser un ou deux jours de plus afin que vous ayez toutes les pièces afin de vous prononcer, le cas échéant ».

L'avis de l'Union des villes et des communes a entretemps été communiqué le 29 avril 2025, de même que celui de l'Association des provinces wallonnes du 29 avril 2025. L'avis de la Fédération des CPAS a, quant à lui, été communiqué le 30 avril 2025.

Il y a lieu de veiller au bon accomplissement des autres formalités prescrites.

2.2. Cela étant, plus fondamentalement, la section de législation constate qu'à défaut d'identifier de manière exhaustive les normes réglementaires wallonnes qui fixent les délais dont le projet vise la prolongation, il n'est pas possible de s'assurer que l'ensemble des formalités obligatoires ont été respectées.

Afin de mieux garantir la sécurité juridique, un dispositif décrétoal ¹ dispensant le Gouvernement wallon de l'accomplissement des formalités prévues par les normes décrétoales ou réglementaires wallonnes pourrait utilement être adopté préalablement à l'adoption du projet ², à défaut de quoi une liste exhaustive des normes réglementaires auxquelles l'arrêté en projet s'applique devrait être établie afin d'identifier les formalités préalables devant être accomplies. Une telle initiative décrétoale permettrait également de régler le sort des délais prescrits par des normes décrétoales. Elle pourrait enfin utilement procurer au projet à l'examen un fondement juridique spécifique habilitant de manière générale le Gouvernement à prolonger les délais prévus par des normes réglementaires prises dans le cadre du pouvoir d'exécution des décrets afin de résoudre les problèmes liés à l'intrusion d'avril 2025 dans le système informatique des services du Gouvernement wallon ³.

¹ Inscrit dans deux décrets distincts, selon qu'il s'agit de matières régionales ou de matières communautaires visées à l'article 138 de la Constitution et dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne.

² Pour un dispositif poursuivant un objectif analogue, voir l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

³ Voir à ce propos l'observation générale 1.

3. Interrogé sur la raison pour laquelle un projet concernant les matières dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution n'a pas également été approuvé en première lecture et déposé auprès de la section de législation, le délégué a précisé ce qui suit :

« 1° L'article 4 du décret du 11 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne [...] indique notamment que 'le Gouvernement wallon et le Collège font [...] les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, conformément à l'article 20 de la loi spéciale' et que 'les règlements et arrêtés mentionnent qu'ils règlent une matière visée à l'article 127 ou à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

Il n'est pas explicitement indiqué que des textes distincts sont nécessaires afin de régler à la fois des matières 'RW' et des matières transférées.

2° Le Conseil d'État indique quant à lui dans son guide de légistique que : '92. [...] Lorsque les dispositions décrétales ou réglementaires envisagées concernent à la fois une matière régionale et une matière transférée par la Communauté française, rédigez deux projets : un projet de décret ou d'arrêté pour la matière régionale et un autre projet de décret ou d'arrêté pour la matière transférée. L'obligation de rédiger des projets distincts résulte du fait que les actes concernés ont, selon la matière réglée, un champ d'application territorial différent et des règles d'adoption différentes'.

En ce qui concerne les actes réglementaires, l'obligation d'adopter deux textes résulte uniquement d'un champ d'application territorial différent.

En l'espèce :

- l'AGW présenté au Conseil d'État ne vise pas à modifier des règlements 'RW' et '138' mais à déroger temporairement à toutes les normes réglementaires uniquement pour les délais impactés par la cyberattaque, chacune disposant de son propre champ d'application qui varie selon que l'on est ou non dans une matière transférée ;

- en tout état de cause, il ne nous paraît pas juridiquement problématique qu'un même acte contienne des dispositions ayant un champ d'application territorial différent selon la matière concernée (voir not. sur le sujet, Uyttendaele, M., 'Leçon XXV – Les institutions des régions et des communautés', Trente leçons de droit constitutionnel, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 734 et s. – cf. pièce jointe, passages surlignés).

Dans cette optique, il nous apparaît qu'un seul texte peut être adopté.

En revanche, nous convenons qu'il conviendrait d'insérer dans le dispositif du projet :

- qu'il règle des matières visées à l'article 127 ou à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution (nouvel article 1^{er}) ;

- au début de l'actuel article 1^{er}, les mots « Par dérogation aux dispositions qui les prévoient, [...] ».

Le fait de déroger temporairement à des dispositions réglementaires prises dans des matières dont l'exécution a été transférée à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution ne justifie pas de s'écarter de la jurisprudence habituelle en vertu de laquelle deux textes distincts doivent être adoptés selon que la matière réglée est régionale ou communautaire.

Dès lors que l'auteur du projet entend également régler la question des délais prescrits par des normes réglementaires adoptées par la Région wallonne dans des matières visées à l'article 138 de la Constitution, il lui appartient d'adopter un arrêté distinct, précisant qu'il règle des matières visées à l'article 127 et à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'arrêté en projet constitue un dispositif autonome qui n'insère pas de modification dans les normes réglementaires wallonnes concernées. Il n'y a dès lors pas lieu de viser ces normes. L'alinéa 2 sera omis.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'exigence selon laquelle la prolongation est accordée pour les délais fixés dans les normes réglementaires wallonnes « dont le respect ne peut être assuré en raison de l'intrusion d'avril 2025 dans le système informatique des services du gouvernement wallon » paraît subordonner l'application de la règle à la démonstration d'une impossibilité de procéder par la voie dématérialisée en raison de cette intrusion. La règle ainsi conçue est de nature à donner lieu à d'importantes difficultés d'application. Il serait dès lors préférable de prévoir expressément que les délais concernés sont prolongés de plein droit.

2. Les 1^o et 2^o ont pour conséquence d'établir une période de référence, entre le 17 avril 2025 et une « date fixée par le Gouvernement », au cours de laquelle les délais qui, soit expirent ou débutent (1^o), soit sont en cours (2^o), sont prolongés de soixante jours.

Si la date de fin de cette période critique n'est pas connue par l'auteur du projet, puisqu'elle est liée à la résolution du problème informatique rencontré, le dispositif gagnerait néanmoins, en vue d'assurer la sécurité juridique, à prévoir une telle date, ce qui permettrait aux destinataires de l'arrêté en projet, au moment de son entrée en vigueur, d'identifier avec une certaine prévisibilité les délais concernés par la prolongation, la fixation d'une date de fin étant sans préjudice de la possibilité pour le Gouvernement de postposer cette date en fonction des nécessités.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO