

Livre blanc

Le droit de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve du COVID-19



 LORCIER

Le droit de l'urbanisme et de l'environnement à l'épreuve du COVID-19

Texte arrêté au 7 mai 2020.

INTRODUCTION GÉNÉRALE LES POUVOIRS SPÉCIAUX, MODE D'EMPLOI

1. La survenance de la crise sanitaire n'a pas été sans conséquences sur le fonctionnement de nos institutions et plus fondamentalement sur celui de nos assemblées parlementaires. Face à une situation jugée urgente, le mode de fonctionnement des parlements a été rapidement considéré comme incompatible avec l'urgence qu'il y avait à réagir face aux dangers suscités par la pandémie. La principale mesure de précaution qui fut prise consista, faute de remède immédiatement efficace et à défaut de vaccin, à décréter un confinement généralisé de la population, le temps d'absorber l'onde de choc provoquée par le « Covid-19 ».

2. Sans qu'il ne soit nécessaire, ici, de détailler l'ensemble des mesures prises dans le cadre de cette réponse à l'urgence sanitaire, il s'avère toutefois important de rappeler que le « socle juridique » de ces mesures trouve sa source dans une mise entre parenthèses provisoire de la vie parlementaire. En effet, tant le parlement fédéral que les assemblées des entités fédérées ont chacune voté, selon le cas, des lois, décrets ou ordonnances accordant à leurs gouvernements respectifs le bénéfice de « pouvoirs spéciaux »¹. Cette forme de gouvernance n'avait plus été mise en œuvre depuis plusieurs dizaines d'années, et ce à une époque où, face à une crise économique aiguë, le gouvernement fédéral avait usé – voir abusé ? – de ces « pouvoirs spéciaux ».

3. En quoi consiste ce mécanisme ? Il s'agit, pour le parlement, de déléguer au gouvernement, pour une période donnée, le

¹ Voyez la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, publiée au *Moniteur belge* du 30 mars 2020 ; les deux décrets wallons du 17 mars 2020, d'une part, octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 pour les matières réglées par l'article 138 de la Constitution, et, d'autre part, octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, publiés au *Moniteur belge* le 18 mars 2020 ; l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, publiée au *Moniteur belge* du 20 mars 2020.

pouvoir d'adopter des arrêtés qui auront, durant cette même période, la même valeur, selon le cas, que la loi, le décret ou l'ordonnance. En somme, au cours de cette mise en veilleuse des assemblées parlementaires, le gouvernement endosse la fonction législative puisqu'il pourra, beaucoup plus rapidement que ne pourrait le faire le parlement, venir modifier l'ordonnancement législatif.

4. Ces arrêtés de pouvoirs spéciaux, reconnaissables par leur numérotation, ne sont cependant, ontologiquement, que des « arrêtés, c'est-à-dire l'œuvre du pouvoir exécutif, mais avec des effets étendus. Ceci ne les fait donc pas, *a priori*, échapper à toute forme de contrôle juridictionnel, à l'instar des arrêtés « ordinaires ». C'est dire que, durant leur durée de vie, ils peuvent faire l'objet de recours en annulation devant le Conseil d'Etat ou que ce dernier, ou même un juge de l'ordre judiciaire, pourrait, à l'occasion d'un recours dirigé contre un acte administratif, refuser de les appliquer s'ils devaient violer la Constitution ou la loi².

5. Ces mêmes arrêtés de pouvoirs spéciaux doivent, dans le même ordre d'idées, être soumis pour avis, lorsqu'ils sont à l'état de projet, à la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. A cet égard, on rappellera que : « *Le Conseil d'Etat tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution. En tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'Etat participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'Etat de droit ainsi que la qualité législative et formelle de ces textes et, par-là, la sécurité juridique* »³.

Certes, cette obligation souffre l'exception de l'urgence, mais celle-ci doit être alors spécialement motivée et indiquer les circonstances tout à fait particulières qui rendrait cette consultation pratiquement totalement impossible⁴. A cet égard, on observera que les arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés par le gouvernement fédéral et par celui de la Région de Bruxelles-Capitale ont tous été soumis à cet avis préalable. Par contre, et de manière étonnante, alors que les circonstances de la crise sont identiques pour l'ensemble des pouvoirs exécutifs, les arrêtés pris par le Gouvernement wallon n'ont pas été envoyés pour avis à la section de législation ; ce qui les

² Et ce par le biais du mécanisme de l'exception d'illégalité consacré à l'article 159 de la Constitution et qui fait obligation au juge de refuser de procurer effets aux règlements anticonstitutionnels ou illégaux.

³ C.E., 6 décembre 2001, n°101.557, SA *Rossel Outdoor*.

⁴ Même avec un délai réduit à sa plus simple expression, soit à peine quelques jours.

rend sans doute tous illégaux, en raison d'une violation d'une formalité substantielle prescrite par la loi⁵.

6. Cette période où le contrôle juridictionnel pourra trouver à s'exercer sera, sans doute, limitée dans le temps. En effet, le propre des pouvoirs spéciaux est, non seulement d'être limités dans le temps, et ce pour des raisons d'exercice d'un contrôle démocratique sur l'action gouvernementale, mais aussi d'être, *in fine*, subordonnés à une ratification parlementaire.

Cela signifie, concrètement, qu'à l'issue de la période de pouvoirs spéciaux, l'ensemble des arrêtés adoptés par chacun des gouvernements devra être ratifié par le parlement devant lequel il devra répondre de ses décisions. A défaut de ratification dans un délai précis, fixé dans la loi, le décret ou l'ordonnance accordant les pouvoirs spéciaux, ces arrêtés cesseront de produire leurs effets exceptionnels. Sans vouloir prédire ce qui arrivera, il y a très fort à parier qu'une telle ratification interviendra ... avec cette conséquence que les arrêtés ainsi « validés » seront consolidés dans leurs effets législatifs et intégreront alors, de manière définitive, le corpus des lois, décrets et ordonnances.

7. Ceci ne sera pas sans effets sur le contrôle qui pourrait être exercé sur eux par les juges. En effet, du jour où ils auront été ratifiés, et eu égard à la modification de leur nature juridique, les juridictions seront privées de leur faculté de contrôle, l'article 159 de la Constitution ne s'appliquant pas aux normes adoptées par le pouvoir législatif. Cela ne signifie pas pour autant que les normes adoptées dans le cadre des pouvoirs spéciaux échapperont à toute forme de contrôle juridictionnel, mais celui-ci incombera alors à la Cour constitutionnelle, soit dans le cadre d'un recours direct, soit par le biais de questions préjudicielles qui pourraient lui être adressées par les juridictions de l'ordre judiciaire ou par le Conseil d'Etat⁶. L'étendue de ce contrôle n'est toutefois pas illimitée. La Cour pourra ainsi censurer les normes qui violeraient les libertés fondamentales, le principe d'égalité et de non-discrimination, ou qui méconnaîtraient les règles de répartition des compétences entre

⁵ Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat annule semblables arrêtés lorsque l'urgence soit n'a pas été invoquée, soit est démentie par les faits ; cette dernière hypothèse pouvant être raisonnablement retenue ici puisqu'à l'inverse du Gouvernement wallon, les autres exécutifs ont bien été en mesure de consulter la section de législation sur leurs projets d'arrêtés, ne fût-ce qu'en réduisant à trois jours le délai pour donner cet avis. Voyez notamment : C.E., 6 février 2002, n°103.249, *Centre hospitalier régional de la Citadelle*: « En ce qui concerne la réalité de l'urgence invoquée, il n'est pas établi que la partie adverse eût été en mesure de demander et de recevoir un avis de la section de législation sur le projet appelé à devenir l'arrêté ministériel attaqué, fût-ce dans un délai ne dépassant pas trois jours ».

⁶ Voyez par exemple : C.C., 20 juin 2007, arrêt n°93/2007 (n° du rôle 4090).

l'Etat, les Communautés et les Régions. Si l'heure n'est pas à la contestation, rien ne permet d'exclure une remise en cause de certaines des normes qui viennent d'être adoptées par les Régions, notamment dans le cadre d'un examen de leur compatibilité avec les règles répartitrices de compétences⁷.

⁷ Voyez ci-après (Chapitre V) l'exemple de la constitutionnalité fort douteuse de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°2 du 18 mars 2020 qui modifie les lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 - législation fédérale - dans une matière ressortant de la compétence exclusive du législateur fédéral.

CHAPITRE I. LA PRÉPARATION ET L'INTRODUCTION DES DEMANDES DE PERMIS

A. La confection des demandes de permis (l'impact du confinement)

8. La matière du droit de l'urbanisme et de l'environnement aura été directement impactée par la crise sanitaire, en ce que celle-ci aura rendue plus malaisée la préparation des dossiers de demandes de permis. Les mesures de distanciation sociale adoptées par le Gouvernement fédéral auront conduit, ici comme dans d'autres secteurs de l'économie, à ralentir et à complexifier le mode de fonctionnement des différents intervenants.

9. On songera, en premier lieu, aux bureaux d'architectes, disposant, en Belgique, d'un monopole légal dans l'établissement et la signature des plans devant obligatoirement accompagner les demandes de permis d'urbanisme. Certes, certaines d'entre elles sont dispensées de l'intervention d'un architecte, mais ces cas demeurent particulièrement limités⁸. En pratique, la plupart des bureaux d'architecture ont été désertés par leurs occupants, ceux-ci opérant en télétravail, avec toutes les limites techniques en résultant, notamment s'agissant de l'impression des plans et de leur signature par le demandeur.

10. On aura également égard aux différents bureaux d'études, et plus spécialement ceux chargés d'opérer une évaluation des incidences sur l'environnement, au travers d'une étude ou d'un rapport d'incidences, sachant que ces derniers impliquent très souvent des observations à opérer « sur le terrain », à l'instar, par exemple, des comptages automobiles⁹ pour alimenter le volet « mobilité » de leurs études. Dans le même ordre d'idées, tous les professionnels devant réaliser des relevés ou des constatations « in situ » se trouvent également placés en grande difficulté d'exécution de leur mission¹⁰.

⁸ Voyez ainsi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune, de la commission royale des monuments et des sites, de la commission de concertation ainsi que des mesures particulières de publicité ou de l'intervention d'un architecte.

⁹ Le confinement empêchant de réaliser ces comptages ou, en supposant qu'ils puissent se faire, les résultats en seront faussés en raison de la très nette diminution du trafic automobile.

¹⁰ Que l'on songe aux relevés réalisés par les géomètres ou encore aux analyses de performance énergétique des bâtiments.

B. Les avis préalables (avis des pompiers, avis du Maître Architecte, réunion de projet)

11. La préparation d'une demande de permis peut également requérir l'intervention de tiers, également nécessaires à la complétude des dossiers de demande de permis. Tel était par exemple le cas de l'avis « pompiers » à joindre au dossier de demande de permis d'urbanisme, mais les dernières évolutions législatives ont libéré le demandeur de cette tâche¹¹.

12. Par contre, en sens inverse, la dernière réforme du CoBAT a créé une obligation de consultation préalable du Maître-architecte pour tout projet portant sur plus de 5.000 m² de superficie de plancher, toutes affectations confondues. La crise sanitaire ne devrait pas avoir d'impact sur l'accomplissement de cette formalité : en effet, on ne rappellera jamais assez que, Covid-19 ou pas, l'administration est censée continuer à fonctionner. Sachant que le B.M.A. dispose de 60 jours pour donner son avis et qu'en cas de dépassement de ce délai, il sera passé outre, le dossier de demande pouvant être valablement déposé sans la présence de cet avis. Reste à savoir si ce délai tombe dans le champ d'application de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n°2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2020 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. A notre sens, la réponse doit être négative. En effet, comme on le verra, cette disposition ne vise qu'à protéger les demandeurs contre les effets intempêtes liés à des dépassements des délais de rigueur prévus dans les ordonnances bruxelloises. Or, ici, l'imposition d'un délai de rigueur au B.M.A. n'est là que pour mettre le demandeur à l'abri d'une inertie prolongée de l'instance d'avis. Il serait paradoxal que la mesure prise par le Gouvernement aboutisse à retarder de plusieurs semaines l'introduction des demandes de permis portant sur plus de 5.000 m² de superficie de plancher. Une telle solution se justifierait d'autant moins que l'envoi du dossier au B.M.A., pour avis, peut se faire par voie électro-

¹¹ A noter qu'en Région de Bruxelles-Capitale, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2019, de l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le CoBAT et l'ordonnance sur les permis d'environnement du 5 juin 1997, c'est à l'autorité chargée de l'instruction de la demande qu'incombe le devoir de solliciter l'avis des pompiers. Ceci n'a cependant pas pour effet de dispenser le demandeur d'obtenir les éventuelles dérogations aux normes « incendie » auprès de la Commission de dérogation instaurée auprès du SPF Intérieur. Ici aussi, on peut craindre l'effet « Covid-19 » sur le fonctionnement de cette commission, laquelle éprouve, déjà, des retards importants dans le traitement des dossiers, sans doute faute de moyens humains suffisants. De même, en Région wallonne, il appartient à l'autorité qui instruit la demande de solliciter l'avis des services d'incendie.

nique, la communication se faisant alors instantanément et sans le moindre contact physique, ceci respectant pleinement les règles de distanciation sociale.

13. Tant l'article D.IV.31 du CoDT que l'article 188/12 du Co-BAT¹² ont mis en place les « réunions de projet », sorte de « grand'messe » censées réunir l'ensemble des autorités intéressées, de près ou de loin, par le traitement ultérieur de la demande de permis. Ces réunions constituent donc, en règle générale, des étapes préalables au dépôt officiel du dossier de demande et devraient avoir pour but de dégager une forme de consensus informel entre les différentes autorités compétentes quant aux corrections et améliorations à apporter au projet qui leur est soumis. L'idée, sans doute intéressante, consiste donc à organiser une confrontation directe des points de vue, sans attendre le stade de l'instruction proprement dite. Dès lors que l'organisation de semblables réunions n'est, en temps ordinaire, pas nécessairement aisée, compte tenu du nombre élevé d'intervenants, la crise sanitaire n'a évidemment pas facilité leur tenue¹³.

Le recours à des moyens alternatifs de communication, auxquels les administrations ne sont manifestement pas familiarisées – on songe à la visioconférence –, rend, en outre, l'exercice particulièrement périlleux : absence de perception des réactions de chaque participant, mauvaises connexions, manipulation hasardeuse des supports de présentation du projet, déficit d'interactivité entre les participants à la réunion virtuelle... La pratique démontre que l'expérience n'est pas particulièrement concluante.

D'où la question de savoir s'il faut nécessairement passer par la case « réunion de projet » ? Sans vouloir, ici, tirer de conclusions hâtives sur l'utilité des résultats que procure ce type de réunion, on rappellera que ni le CoDT, ni le Co-BAT, n'en font des étapes indispensables et qu'une demande de permis peut très bien être introduite sans réunion de projet préalable, et ce même pour des projets d'ampleur. Une alternative, surtout en période de confinement, pourrait être de privilégier les contacts bilatéraux avec les principaux acteurs concernés, l'interactivité d'une visioconférence étant évidemment plus grande dans cette forme de configuration.

¹² Voyez aussi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2019 relatif à la réunion de projet.

¹³ Certes, on concèdera que la transmission des documents nécessaires à la tenue de la réunion de projet peut se faire par la voie électronique, et ne pâtit donc pas du confinement.

C. Le dépôt des demandes (dépôt physique, envoi postal, mise sur plate-forme électronique)

14. Le tout n'est pas de préparer le dossier de demande de permis, encore faut-il pouvoir valablement introduire cette demande. Or, ici aussi, le législateur est intervenu afin de définir la manière de la déposer valablement. En théorie, deux modes de dépôt sont admis : le dépôt « physique », au guichet de l'urbanisme ; l'envoi sous pli recommandé.

Dans les faits, depuis la crise sanitaire, la plupart des autorités publiques ont littéralement fermé l'accès à leurs bâtiments au public et refusent donc le dépôt « physique » des dossiers¹⁴. Cette décision de principe ne dispose cependant d'aucune assise légale ou réglementaire, le respect des mesures de distanciation sociale n'empêchant d'ailleurs nullement le dépôt des caisses contenant les plans, quitte à les mettre en « quarantaine » le temps que toute trace potentielle de virus ait disparu de ces supports « papier ».

¹⁴ URBAN a ainsi fait savoir que son immeuble situé au Mont des Arts était devenu inaccessible aux personnes étrangères à l'administration.

Restera donc le dépôt par recommandation postale¹⁵. Avec toutes les difficultés inhérentes à ce mode de transmission, surtout lorsqu'il s'agit d'envois volumineux et pesants¹⁶. A cet égard, on regrettera l'absence de possibilité effective d'introduire les demandes de permis par voie électronique, comme cela est déjà possible depuis longtemps en Région flamande¹⁷. Certes, URBAN a indiqué, sur son site internet, qu'une telle possibilité existait, mais ceci ne repose pas sur un dispositif légal qui lui confère une réelle assise et permettrait de considérer qu'un tel mode de transmission produit l'ensemble des effets qui en découlent de par la loi.

¹⁵ Tout aussi risqué, sinon plus, sur le plan sanitaire.

¹⁶ Songeons à ces dossiers de demandes composés de dizaines de caisses, qui, pratiquement, ne pourront plus être déposés puisque la poste n'acceptera tout simplement pas de les acheminer en mode « recommandé ».

¹⁷ Certes, l'article 12/2 du CoBAT dispose que: « *Le Gouvernement peut autoriser et organiser d'autres formes de communication, notamment électroniques, pour toute communication pour laquelle le présent Code impose le recours à l'envoi par lettre recommandée ou la délivrance par porteur.*

Le dépôt des demandes de permis et les communications intervenant dans le cadre de l'instruction de celles-ci entre le demandeur et les autorités compétentes peuvent avoir lieu par la voie électronique, conformément aux modalités à déterminer par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut organiser les modalités de mise à disposition du public sur Internet de tout document relevant du Code ou des arrêtés d'exécution de celui-ci, notamment les documents qui sont soumis à enquête publique ».

Mais cet article n'est pas encore pleinement effectif, faute de mesures d'exécution. On ne confondra toutefois pas l'introduction de la demande par voie électronique et la mise sur la plate-forme internet qui a été prévue en vertu de l'article 13 de l'arrêté du 25 avril 2019 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux enquêtes publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, qui prévoit que : « *Le demandeur charge les documents de sa demande sur la plate-forme numérique mise à disposition par l'administration régionale en charge de l'urbanisme. Ils y sont consultables par toute personne durant l'enquête publique* ».

CHAPITRE II. L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PERMIS

A. Délais d'ordre et de rigueur

15. Les délais de délivrance des permis d'urbanisme et d'environnement peuvent être d'ordre (ou indicatifs) ou de rigueur (ou impératifs).

Les délais d'ordre visent à accélérer le fonctionnement de l'administration active, sans toutefois que leur dépassement ne prive celle-ci de sa compétence¹⁸. La violation d'un délai d'ordre n'est pas sanctionnée, sous réserve de ce qui suit.

L'absence de sanction ne signifie pas pour autant que la décision ne doive pas être prise dans un délai raisonnable¹⁹. Le caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce²⁰. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause²¹.

En revanche, les délais de rigueur sont strictement sanctionnés. Les sanctions sont en général prévues dans les textes légaux et réglementaires qui consacrent de tels délais.

Elles consistent à présumer soit que la demande de permis est refusée (refus tacite), soit qu'elle est accueillie, soit – en cas de recours – que la décision prise en premier recours est confirmée, lorsque l'administration ne s'est pas prononcée en temps utile.

En l'absence de précision dans le texte à cet égard, le dépassement d'un délai de rigueur implique que l'autorité a perdu sa compétence pour statuer²². L'expiration d'un tel délai ne peut, en aucun cas, s'interpréter comme une décision implicite²³.

Il n'est pas toujours aisé de déterminer si un délai est d'ordre ou de rigueur. Pour y parvenir, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation du délai à respecter²⁴.

¹⁸ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 190, n°2.

¹⁹ Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 101 ; C.E., 14 mars 2002, n°104.684, *SPRL Meadows*.

²⁰ C.E., 7 mars 2019, n°243.913, *SPRL Monsera*.

²¹ *Ibidem*.

²² Voy. notamment : C.E., 12 avril 2005, n°143.004, *Commune de Wanze*.

²³ Voy. notamment : C.E., 13 juin 2002, n°107.819, *ASBL Fonds de Pension complémentaires de la Banque Bruxelles Lambert*.

²⁴ C.E., 27 mars 2017, n°237.790, *Stark*.

Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité²⁵.

Il est d'autant plus important de distinguer ces deux types de délais en période de crise, puisque, comme nous le verrons ci-après, la suspension des délais décidée par les différents Gouvernements régionaux ne concerne que les délais de rigueur. Il n'y a en effet aucun intérêt à suspendre des délais dont le dépassement n'est pas légalement sanctionné.

B. Délais de délivrance des permis d'environnement

16. Tant en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-Capitale, les délais de délivrance des permis d'environnement et des permis uniques (en Wallonie) sont des délais de rigueur.

Il en est ainsi depuis l'adoption du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Région wallonne) et de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement (Région de Bruxelles-Capitale).

Tant le décret du 11 mars 1999 que l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoient que l'absence de notification de la décision de l'autorité délivrante dans le délai imparti équivaut au refus du permis d'environnement²⁶.

Ce refus tacite de permis ouvre un droit de recours au demandeur.

C. Délais de délivrance des permis d'urbanisme

17. Si, à l'heure actuelle, les délais de délivrance des permis d'urbanisme sont de rigueur tant en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-Capitale, il fut un temps où ce ne fut pas toujours le cas.

En effet, la matière a connu d'importantes réformes législatives dans les deux Régions.

C'est assurément en Région wallonne que la réforme a été la plus conséquente. Le CWATUPE fut remplacé par le CoDT, voté le 20 juillet 2016 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2017.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Cependant, en Région wallonne, si un rapport de synthèse a été envoyé dans le délai imparti, qu'il comporte un avis favorable et que l'autorité délivrante ne s'est pas prononcée en temps utile, le permis est accordé suivant les conditions arrêtées dans le rapport de synthèse.

En Région de Bruxelles-Capitale, le CoBAT fut révisé par l'ordonnance du 30 novembre 2017 réformant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et modifiant certaines législations connexes.

Les dispositions de l'ordonnance ayant trait aux procédures de délivrance des permis d'urbanisme sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2019.

18. Par ailleurs, c'est la date d'introduction d'une demande de permis qui détermine la procédure qui lui est applicable²⁷²⁸. Ainsi, une demande de permis d'urbanisme introduite avant le 1^{er} juin 2017, en Région wallonne, sera régie par les dispositions du CWATUPE et une demande de permis d'urbanisme introduite avant le 1^{er} septembre 2019, en Région de Bruxelles-Capitale, sera régie par les dispositions du CoBAT antérieures à la réforme de 2017.

19. En Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, les délais de délivrance des permis d'urbanisme étaient des délais d'ordre avant les réformes précitées, à une exception près : le cas de la saisine facultative du fonctionnaire délégué.

Ce dernier pouvait être saisi par les demandeurs lorsque les autorités communales dépassaient les délais qui leur étaient impartis.

Le fonctionnaire disposait alors d'un délai de rigueur pour statuer sur la demande. L'absence de décision envoyée (Région wallonne) ou notifiée (Région de Bruxelles-Capitale) dans le délai équivalait à un refus de permis.

Hormis ce cas précis, les délais de délivrance des demandes de permis étaient d'ordre, en sorte que leur dépassement n'avait pas de conséquences sur la possibilité, pour les autorités délivrantes, de délivrer valablement les permis d'urbanisme après l'échéance du délai.

²⁷ C.E., 24 janvier 2019, n°243.370, *Herveg*.

²⁸ L'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose à cet égard que : « *Les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, [...], dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieure à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande* ».

L'article 344, alinéa 2, de l'ordonnance du 30 novembre 2017 précise, quant à lui, que :

« *[...], les dossiers de demande de certificats et de permis qui ont été introduits avant cette date restent régis par le régime antérieur* ».

20. Les demandes de permis introduites après le 1^{er} juin 2017 (Région wallonne) ou le 1^{er} septembre 2019 (Région de Bruxelles-Capitale) sont, quant à elles, soumises à des délais de rigueur.

En Région de Bruxelles-Capitale, pour les permis qui sont de la compétence des collèges des bourgmestre et échevins, l'absence de décision notifiée dans le délai imparti entraîne une saisine automatique du fonctionnaire délégué²⁹.

S'agissant des permis qui sont de la compétence du fonctionnaire délégué, l'absence de notification de la décision dans le délai imparti équivaut à un refus de permis³⁰.

En Région wallonne, pour les permis qui sont de la compétence du collège communal, l'absence d'envoi de la décision dans le délai imparti a des conséquences variables³¹:

1° si le fonctionnaire délégué n'est pas intervenu en cours de procédure, il est automatiquement saisi de la demande ; s'il n'envoie pas sa décision en temps utile, le Gouvernement est saisi de plein droit de la demande de permis ;

2° si le fonctionnaire délégué a donné un avis exprès sur la demande et qu'il a envoyé sa proposition de décision en temps utile, cette dernière vaut décision ;

3° si le fonctionnaire délégué n'a pas donné son avis ou qu'il ne l'a pas envoyé dans le délai imparti, le Gouvernement est saisi de plein droit de la demande de permis.

Lorsque les permis sont de la compétence du fonctionnaire délégué, l'absence d'envoi de la décision dans le délai imparti équivaut à un refus de permis³².

D. Le principe de la suspension des délais de rigueur

21. La crise du Covid-19 a conduit le Gouvernement fédéral à adopter des mesures d'urgence afin de contenir la propagation de la pandémie.

Ces mesures figurent dans l'arrêté ministériel (fédéral) du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19³³.

Suivant les articles 2 et 3 dudit arrêté :

« Art.2. Le télétravail à domicile est obligatoire dans toutes les entreprises non essentielles, quelle que soit leur taille,

²⁹ Art. 156/1 du CoBAT.

³⁰ Art. 178/1 du CoBAT.

³¹ Art. D.IV.47 du CoDT.

³² Art. D.IV.49 du CoDT.

³³ M.B., 23 avril 2020, pp. 24.619-24.629.

pour tous les membres du personnel dont la fonction s'y prête.

Pour les fonctions auxquelles le télétravail à domicile ne peut s'appliquer, les entreprises doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des règles de distanciation sociale, en particulier le maintien d'une distance d'1,5 mètre entre chaque personne. Cette règle est également d'application pour les transports organisés par l'employeur.

Les entreprises non essentielles dans l'impossibilité de respecter les mesures précitées doivent fermer » (nous soulignons).

L'article 3 de l'arrêté pose que :

« Art.3. Les dispositions de l'article 2 ne sont pas d'application aux entreprises des secteurs cruciaux et aux services essentiels visés à l'annexe au présent arrêté ainsi qu'aux producteurs, fournisseurs, entrepreneurs et sous-traitants de biens, travaux et services essentiels à l'activité de ces entreprises et ces services.

Ces entreprises et services sont toutefois tenus de mettre en œuvre, dans la mesure du possible, le système de télétravail à domicile et les règles de distanciation sociale » (nous soulignons).

L'annexe vise :

« Les commerces, entreprises et services privés et publics qui sont nécessaires à la protection des besoins vitaux de la Nation et des besoins de la population ».

Elle énumère une série de services considérés comme « essentiels », parmi lesquels, « les pouvoirs législatifs et exécutifs, avec l'ensemble de leurs services » (nous soulignons).

22. Cette catégorie recouvre tant les administrations régionales que les administrations locales, lesquelles remplissent des missions essentielles et garantissent la continuité du service public.

Les services chargés d'instruire les demandes de permis doivent, dès lors, continuer à fonctionner pendant la période de confinement, s'il échet, par le biais du télétravail. Il en est de même des autorités délivrantes.

Cependant, dans la pratique, les règles de confinement et la mise en place du télétravail peuvent rendre l'instruction des demandes de permis difficile, voire pratiquement impossible.

S'il est vrai que les fonctionnaires peuvent instruire de nombreux aspects des demandes de permis dans le cadre du télétravail, il est des étapes de la procédure qui ne peuvent se concevoir en période de confinement.

On songe notamment à la tenue des enquêtes publiques et des commissions de concertation.

La participation du public est sans conteste compromise par le confinement. Les citoyens étant en principe « confinés », auront plus de mal à prendre connaissance des avis d'enquête, à consulter le dossier auprès de l'administration communale et à faire valoir leurs observations.

Or, l'enquête doit avoir un effet utile, ce qui implique que les habitants directement concernés par le projet aient effectivement la possibilité de faire valoir leurs observations et réclamations en toute connaissance de cause³⁴.

De plus, la tenue des enquêtes publiques, lorsqu'elle est imposée par le législateur, est une formalité substantielle³⁵. Sa violation rend illégal le permis délivré³⁶.

23. Les Gouvernements des Régions ont, par conséquent, pris des mesures afin d'éviter que les demandes de permis soumises à des délais de rigueur n'aboutissent à des refus tacites.

24. Le Gouvernement de la Région wallonne a adopté un arrêté 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 1980³⁷.

Cet arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État « *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* »³⁸, ce qui pose question quant à sa légalité³⁹.

Voici les principaux motifs sur lesquels repose l'arrêté :

« Considérant [que] les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne, à affecter le bon fonctionnement des différents services publics, voire à paralyser certains services ;

Que cette dernière est de nature à affecter le bon fonctionnement des différents services publics et également

³⁴ Voy. notamment : C.E., 19 mars 2014, n°226.813, *Everaert et consorts*.

³⁵ Voy. notamment : C.E., 2 mars 2017, n°237.554, *Paulet et Garnier*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *M.B.*, 20 mars 2020, pp. 16.592-16.593.

³⁸ Dernier considérant de l'arrêté.

³⁹ Voy. *supra*.

à priver les citoyens de la possibilité de faire utilement et effectivement valoir leurs droits dans le cadre des procédures et recours administratifs ;

Considérant qu'il convient, afin de garantir la continuité du service public, de garantir le principe d'égalité et de préserver 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 de la crise sanitaire sur le fonctionnement quotidien des Services publics ou du fait qu'il n'ait pas été lui-même dans une situation qui lui permette d'exercer ceux-ci ;

Considérant, qu'il convient également de veiller à ce que les services publics soient en mesure de traiter effectivement procédures administratives et les recours relevant de leur responsabilité, tout en évitant que des décisions ne soient prises par défaut dans le cas d'une impossibilité de traitement dans les délais requis » (nous soulignons).

L'article 1^{er} de l'arrêté dispose que :

« Les délais de rigueur et de recours fixés par les décrets et règlements de la Région wallonne ou pris en vertu de ceux-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, sont suspendus à partir du 18 mars 2020 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 » (nous soulignons).

Tous les délais de rigueur et de recours fixés dans la législation ou la réglementation de la Région wallonne ont été suspendus du 18 mars 2020 au 17 avril 2020.

L'arrêté n°20 du 18 avril 2020 a prolongé la suspension temporaire jusqu'au 30 avril 2020⁴⁰.

⁴⁰ M.B., 22 avril 2020, pp. 27.653-27.655. Notons que cet arrêté, en son article 1^{er}, a modifié le premier arrêté du 18 mars afin de permettre une prolongation non pas de 30 jours comme initialement indiqué mais « 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 ».

25. Par un arrêté de pouvoirs spéciaux n°2020/001 du 2 avril 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de suspendre temporairement les délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci⁴¹. Cet arrêté a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État⁴².

L'exposé des motifs de l'arrêté précise que :

« Que cette pandémie est de nature à priver les citoyens de la possibilité de faire utilement et effectivement valoir leurs droits dans le cadre des procédures et recours administratifs ;

Considérant qu'il convient, afin d'assurer la continuité du service public, de garantir le principe d'égalité et de préserver 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 de la crise sanitaire sur le fonctionnement quotidien des Services publics ou du fait qu'il n'ait pas été lui-même dans une situation qui lui permette d'exercer ceux-ci ;

Considérant, qu'il convient également de veiller à ce que les services publics soient en mesure de traiter effectivement les procédures administratives et les recours relevant de leur responsabilité, tout en évitant que des décisions ne soient prises par défaut dans le cas d'une impossibilité de traitement dans les délais requis ;

Considérant, dès lors, qu'il convient de suspendre tous les délais de rigueur fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloises ou adoptés en vertu de celle-ci » (nous soulignons).

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet arrêté énonce que :

« Les délais de rigueur, les délais de recours et tous les délais dont l'échéance a un effet juridique fixés par les ordonnances et les arrêtés de la Région de Bruxelles-Capitale ou fixés dans les actes pris en vertu de ceux-ci, ainsi que les délais de rigueur, les délais de recours et tous les délais dont l'échéance a un effet juridique fixés par les lois et arrêtés royaux relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale 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 gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires » (nous soulignons).

⁴¹ M.B., 9 avril 2020, pp. 25.599-25.604.

⁴² S.L.C.E., avis n°67.146 du 27 mars 2020.

La suspension a été prolongée par un arrêté du 16 avril 2020 jusqu'au 15 mai 2020⁴³.

26. Les suspensions temporaires décidées par les Gouvernements wallon et bruxellois s'appliquent à tous les délais de rigueur fixés dans les législations et les réglementations régionales.

Ces suspensions ont donc un champ d'application très large, ce qui est susceptible de mettre à mal le principe de sécurité juridique.

Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis :

« Le projet soumis pour avis est un arrêté autonome qui apporte des modifications de manière générale mais implicite dans un nombre indéterminé de règlements. Le procédé par lequel des modifications sont apportées par exemple dans « toutes les dispositions légales et réglementaires », sans modifier formellement ces dispositions, ne peut en principe pas être admis, étant donné qu'il ne s'accorde pas avec la sécurité juridique d'intervenir de cette façon, d'une manière vague, dans toutes les normes en vigueur, sans les modifier formellement. Pour ce même motif, on ne peut en principe pas non plus admettre le procédé par lequel toutes les dispositions légales et réglementaires contenant une certaine définition, doivent être « lues » d'une manière déterminée. En effet, il revient à l'autorité d'assurer un ensemble normatif transparent. Dans des circonstances normales, on ne peut en principe pas attendre des citoyens que, lorsqu'ils consultent des lois ou des arrêtés, ils tiennent également compte de dispositions autonomes inscrites dans d'autres textes législatifs, qui modifient implicitement les lois ou les arrêtés. L'insécurité juridique éventuelle est en l'occurrence encore accrue par le fait que la suspension des délais a précisément pour objectif d'influencer la situation juridique des citoyens (et de l'autorité). Par ailleurs, le règlement en projet s'applique non seulement aux dispositions adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale elle-même mais aussi aux dispositions qui émanent du législateur fédéral mais qui entre-temps relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est pas toujours aisé d'établir de quelles dispositions il s'agit »⁴⁴ (nous soulignons).

⁴³ M.B., 21 avril 2020, pp. 27.389-27.391.

⁴⁴ S.L.C.E., avis n°67.146 du 27 mars 2020.

La section de législation du Conseil admet néanmoins le recours à un tel procédé « *vu les circonstances particulières qui justifient l'arrêté, l'extrême urgence de la mesure et son caractère temporaire* » tout en invitant le Gouvernement à « *préciser autant que possible dans un rapport au gouvernement à joindre à l'arrêté l'impact concret de la réglementation dans les principaux domaines et secteurs relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale* ».

Il s'ensuit que la portée des arrêtés de suspension doit être examinée à l'aune des motifs qui justifient leur adoption. La suspension ne peut dès lors avoir pour effet de rendre plus difficile l'exercice, par les administrés, de leurs droits, ni de porter atteinte à leurs intérêts ou à des situations acquises. Comme tout mécanisme d'exception, son interprétation doit être restrictive.

27. La suspension temporaire prolonge le délai de base d'une durée déterminée, égale à celle de la suspension. Le temps écoulé avant le début de la suspension n'est pas perdu et pourra être soustrait au temps qui s'écoulera après que la suspension aura pris fin.

E. La possibilité de prendre des actes et des décisions pendant la période de suspension

28. Comme nous l'avons déjà souligné, les règles de confinement édictées par le Gouvernement fédéral n'empêchent pas les administrations et les autorités de continuer à fonctionner. Elles n'entraînent pas une paralysie générale des services publics.

Bien au contraire, le Gouvernement fédéral a veillé à assurer la continuité du service public.

Ce principe se manifeste au travers des arrêtés régionaux précités.

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°2 du 18 mars 2020 précise à cet égard que :

« [...] *il est à noter que la suspension des délais de rigueur n'empêche pas les autorités tant régionales que communales de continuer à prendre des décisions même dans les situations où les délais sont suspendus* ».

Il en va de même de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n°2020/001 du 2 avril 2020 qui précise, en outre, en son article 1^{er}, alinéa 2, que :

« *Les actes et décisions pris durant cette période de suspension sont pleinement valides* ».

Partant, rien n'empêche les administrations et autorités à valablement poser des actes ou à prendre des décisions pendant la période de suspension.

F. Les conséquences pratiques de la suspension temporaire des délais

29. Il serait impossible de recenser tous les délais auxquels s'applique la suspension temporaire.

En matière de permis d'urbanisme et d'environnement, cette suspension s'applique aux délais d'envoi ou de notification du caractère complet ou incomplet du dossier, aux délais de prise de décision (de rigueur et non d'ordre), et aux délais de recours.

30. Les législations régionales prévoient que les autorités délivrantes sont tenues de déclarer le dossier de demande complet ou incomplet dans des délais qui prennent cours à dater de l'introduction de la demande.

Ces délais sont de rigueur puisque leur dépassement est sanctionné.

Dans la plupart des cas, il est prévu que la procédure se poursuive en l'absence d'envoi ou de notification de l'accusé de réception dans le délai imparti.

Les délais de prise de décision sont alors calculés à partir de l'expiration des délais dans lesquels l'accusé de réception aurait dû être notifié ou envoyé.

En revanche, lorsque l'accusé de réception est notifié ou envoyé en temps utile, il constitue le point de départ des délais de prise de décision.

31. En Région de Bruxelles-Capitale, le rapport au Gouvernement joint à l'arrêté n°2020/001 du 2 avril 2020 vise expressément « *les délais de rigueur pour déclarer un dossier complet ou incomplet* » en ce qui concerne les demandes de permis d'environnement. Il n'y est pas fait mention des délais de rigueur auxquels sont soumis les accusés de réception des demandes de permis d'urbanisme. Ce silence ne fait toutefois pas obstacle à ce que la suspension puisse s'y appliquer.

Aussi, la suspension s'applique dans la même mesure en Région wallonne⁴⁵.

32. Si, en principe, ces délais peuvent être suspendus, il n'en demeure pas moins que, dans la pratique, il est rare que l'examen du caractère complet ou incomplet d'une demande de permis soit rendu difficile ou impossible en raison du confinement.

En effet, les agents sont habilités à effectuer cet examen, même en télétravail.

C'est pourquoi l'administration régionale bruxelloise en charge de l'urbanisme, du patrimoine et de la rénovation urbaine, Urban.brussels, a indiqué sur son site internet que « *les actes de procédure qui sont réalisables malgré les mesures imposées par le confinement seront pleinement valides. À titre d'exemple : l'examen de la complétude des dossiers et l'envoi corrélatif des accusés de réception* »⁴⁶. Et d'ajouter que « *même si les délais sont suspendus, les autorités communales et régionales continuent à travailler et à instruire autant que possible les demandes qu'elles soient nouvelles ou en cours. Il est dès lors possible que vous receviez l'accusé de réception relatif à votre demande* »⁴⁷.

L'administration en charge de l'environnement et de l'énergie en Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles Environnement, tient le même discours⁴⁸.

⁴⁵ Pour les demandes de permis d'urbanisme, voy. : Circulaire du Ministre de l'Aménagement du Territoire du 22 avril 2020 ; Pour les demandes de permis d'environnement, voy. : Circulaire du Directeur général du Service public Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du 10 avril 2020.

⁴⁶ <http://urban.brussels/faq-procedure-cobat-covid-19/>

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ <https://environnement.brussels/news/coronavirus-suspension-des-delaix-de-ri-gueur-et-de-recours-pour-les-permis-d'environnement>

Dans une circulaire du 10 avril 2020, le Directeur général du Service public Agriculture, Ressources naturelles et Environnement de la Région wallonne précise également que :

« L'activité de l'administration peut donc se poursuivre et des décisions peuvent être prises concernant l'incomplétude, la recevabilité ou les plans modificatifs par les fonctionnaires compétents. De même des demandes d'avis ou des rapports de synthèse peuvent encore être envoyés et des décisions d'octroi ou de refus de permis peuvent également être prises. Le demandeur, l'autorité ou l'instance destinataires de ces courriers bénéficieront cependant de la suspension des délais »⁴⁹.

La circulaire du Ministre wallon de l'Aménagement du Territoire réitère ce principe⁵⁰.

33. Comme nous l'avons déjà évoqué ci-devant, la tenue des enquêtes publiques ou des annonces de projet (Région wallonne) en période de confinement est impossible.

C'est d'ailleurs une des principales raisons qui justifie la suspension temporaire des délais de rigueur.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a indiqué, dans un communiqué de presse⁵¹, que les commissions de concertation seront reportées jusqu'à nouvel ordre. Quant à l'organisation des enquêtes publiques, le porte-parole du secrétaire d'État à l'Urbanisme, M. Pascal SMET, a déclaré que : *« celles qui ont été clôturées avant le 16 mars poursuivent leur trajet administratif. Les enquêtes publiques en cours sont, quant à elles, suspendues et aucune enquête publique ne peut débuter pendant la période de suspension »* (nous soulignons).

L'impossibilité d'organiser les enquêtes publiques implique nécessairement que la commission de concertation (Région de Bruxelles-Capitale) ne peut se réunir ni donner un avis sur la demande de permis. De même, aucune séance de clôture (Région wallonne) ne peut avoir lieu.

⁴⁹ <http://permis-environnement.spw.wallonie.be/sites/permisonweb/files/media-document-04/CirculaireDGCovid-19%26SuspensionDelaisPePu.pdf>

⁵⁰ Circulaire du Ministre de l'Aménagement du Territoire du 22 avril 2020.

⁵¹ https://www.rtf.be/info/regions/detail_urbanisme-a-bruxelles-delaiss-suspendus-commissions-de-concertation-et-enquetes-publiques-reportees?id=10474139

34. La suspension des délais de prise de décision a pour effet de « geler » l'instruction des demandes de permis.

Pour rappel, si l'instruction d'une demande de permis est arrivée à son terme, l'autorité délivrante peut bien entendu statuer sur celle-ci, même pendant la période de suspension⁵².

Un certain nombre de permis ont d'ailleurs été délivrés par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale pendant la période de confinement⁵³.

Concrètement, dès la levée de la suspension, les délais de rigueur recommencent à courir, sans qu'il faille comptabiliser le temps qui s'est écoulé pendant cette période de suspension. À l'heure actuelle, ces délais sont censés reprendre à partir du 16 mai 2020 en Région de Bruxelles-Capitale.

En Région wallonne, le délai de suspension a été prolongé jusqu'au 30 avril 2020, de sorte que tous les délais de rigueur susvisés ont, en principe, repris leurs cours à partir du 1^{er} mai 2020 – sous réserve, toutefois, nous semble-t-il, de la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté constatant la fin de la période de suspension⁵⁴. D'après les informations qui sont en notre possession, le Gouvernement de la Région wallonne ne compte pas, en tout cas, proroger la suspension temporaire au-delà du 30 avril 2020.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ F. THIBAUT, « Pour le patrimoine et la qualité urbaine », *Libre Immo*, 23-29 avril 2020, p. 2.

⁵⁴ Le premier arrêté du 18 mars 2020 (tout comme l'arrêté du 2 avril 2020 pour la Région bruxelloise) précise, en effet, que « Ces délais recommenceront à courir le lendemain de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement constatant la fin de la période de suspension » et en son article 3 que « Le Gouvernement, par arrêté, constate la fin de la période de suspension visée aux articles 1 et 2 ». En principe, un constat ne peut se faire qu'*a posteriori*, donc, *in casu*, postérieurement à la date du 30 avril qui constitue le dernier jour de la période de suspension à défaut de nouvelle prorogation. En conséquence, tout en ne tombant pas dans un formalisme excessif, nous nous interrogeons sur l'absence, à ce jour, d'un arrêté du Gouvernement wallon constatant la fin de la période de suspension.

CHAPITRE III. LA MISE EN ŒUVRE DES PERMIS

A. L'affichage des permis

35. Une fois qu'un permis d'urbanisme ou d'environnement est délivré, il revient au titulaire de celui-ci d'en assurer l'affichage sur le bien concerné par ce permis.

Les permis d'environnement doivent être affichés avant de pouvoir être mis en œuvre par leurs titulaires⁵⁵.

Cet affichage assure leur publicité et a pour but de permettre aux tiers d'introduire des recours à leur rencontre⁵⁶.

Or, la période de confinement empêche les tiers d'exercer des recours ; les délais pour introduire ceux-ci ont d'ailleurs été suspendus⁵⁷.

En Région wallonne, ce sont les communes qui se chargent de l'affichage des permis d'environnement (et permis uniques). Celui-ci dure 20 jours.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'affichage est assuré par le titulaire du permis et dure 15 jours.

36. Les permis d'environnement peuvent être délivrés en période de confinement. Certains l'ont été juste avant le début de cette période.

Les titulaires de ces permis seraient-ils dans l'obligation absolue d'attendre la fin de la période de suspension pour afficher leurs permis et pour pouvoir les mettre en œuvre ?

Sans doute pas.

En effet, la suspension des délais décidée par les Gouvernements régionaux vise précisément à éviter que les administrés ne soient entravés dans l'exercice de leurs droits.

Le titulaire du permis pourrait donc, même s'il n'y est pas contraint en raison de la suspension des délais, procéder malgré tout à son affichage en période de confinement et le mettre en œuvre dès l'écoulement du délai d'affichage de 15 jours (Région de Bruxelles-Capitale) ou de 20 jours (Région wallonne).

En revanche, dans la mesure où les délais de recours ont été suspendus, cet affichage devra encore durer 15 ou 20 jours à l'expiration de la période de suspension.

Cette solution permet à la fois au titulaire du permis de ne pas être pénalisé par la période de suspension et aux tiers de pouvoir exercer utilement leurs recours à la fin de ladite période.

⁵⁵ Art. 46 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Région wallonne) ; Art. 87 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

⁵⁶ Nous reviendrons plus amplement sur la question de l'affichage des permis en relation avec les recours formés par les tiers au Chapitre V ci-après.

⁵⁷ Voy. Chapitre IV ci-après.

Elle peut toutefois s'avérer difficile à appliquer en Région wallonne puisque l'affichage des permis d'environnement y est du ressort des communes et non des bénéficiaires.

D'autant plus que la circulaire du Directeur général du Service public Agriculture, Ressources naturelles et Environnement mentionne que :

« [...] l'affichage de la décision ne prendra ses effets qu'après la période de suspension étant donné que les délais de recours sont également suspendus. Il est donc vivement demandé aux communes de ne procéder à cet affichage qu'après la période de suspension (ceci pour éviter que tous les délais de recours correspondants ne démarrent simultanément au premier jour de la fin de la suspension, ce qui générerait un pic de dossier de recours impossible à gérer au niveau de la Direction des Permis et Autorisations) »⁵⁸ (nous soulignons).

37. Les permis d'urbanisme doivent également être affichés sur les biens qu'ils concernent avant le lancement des chantiers.

Suivant l'article D.IV.70 du CoDT et l'article 194/2, alinéa 1^{er}, du CoBAT, un avis indiquant que le permis a été délivré est affiché sur le terrain, par les soins du demandeur, lorsqu'il s'agit de travaux, avant l'ouverture du chantier et pendant toute la durée de ce dernier.

De plus, le titulaire du permis doit avertir le collège communal (Région wallonne) ou le collège des bourgmestre et échevins (Région de Bruxelles-Capitale) ainsi que le fonctionnaire délégué du début des actes et travaux 8 jours (Région de Bruxelles-Capitale) ou 15 jours (Région wallonne) avant leur commencement.

38. L'affichage des permis d'urbanisme délivrés avant la période de suspension ou durant celle-ci peut avoir lieu pendant cet intervalle, à l'instar des permis d'environnement.

Les avertissements peuvent également être adressés, dans les mêmes conditions, aux autorités concernées avant le début des chantiers.

Dès lors que l'avis doit rester affiché sur le terrain pendant toute la durée du chantier, les tiers pourront encore exercer utilement leurs recours à la fin de la période de suspension.

⁵⁸ <http://permis-environnement.spw.wallonie.be/sites/permisonweb/files/me-dia-document-04/CirculaireDGCovid-19%26SuspensionDelaisPePu.pdf>

B. La tutelle de suspension du fonctionnaire délégué

39. Lorsqu'un permis d'urbanisme est délivré par une commune, l'autorité de tutelle, qui est la Région wallonne ou la Région de Bruxelles-Capitale, peut encore intervenir. Cette intervention se déroule, dans un premier stade, à l'initiative du fonctionnaire délégué et prend la forme d'une suspension du permis délivré.

Ce pouvoir de suspension est organisé par l'article D.IV.62, § 1^{er}, du CoDT et par l'article 161, § 1^{er}, du CoBAT.

Le fonctionnaire délégué dispose d'un délai de 20 jours (Région de Bruxelles-Capitale) ou de 30 jours (Région wallonne) à dater de l'envoi (Région wallonne) ou de la notification (Région de Bruxelles-Capitale) du permis pour suspendre celui-ci et envoyer/notifier sa décision de suspension à la commune, au titulaire du permis et au Gouvernement (Région wallonne) ou au Collège d'urbanisme (Région de Bruxelles-Capitale).

Le permis délivré par la commune ne peut être mis en exécution qu'après l'écoulement de ce délai de suspension⁵⁹.

Il s'agit d'un délai de rigueur (impératif) : la notification de la suspension au titulaire du permis en dehors du délai ne peut avoir aucun effet, de sorte que le permis ne peut être ni suspendu, ni annulé par la suite⁶⁰.

⁵⁹ Art. D.IV.90, al. 1^{er}, du CoDT ; art. 157, § 1^{er}, du CoBAT.

⁶⁰ C.E., 27 novembre 2017, n°239.969, *Strobbe* ; C.E., 20 décembre 1990, n°36.069, *Giannakis* ; C.E., 15 mars 1978, n°18.838, *Schoeters*.

40. Peut-on appliquer la suspension temporaire des délais à la tutelle du fonctionnaire délégué ?

Le pouvoir de suspension dont dispose le fonctionnaire délégué sur les permis délivrés par les communes s'analyse, en droit, comme une tutelle administrative spécifique.

La tutelle administrative se définit comme :

« L'ensemble des contrôles administratifs, prévus par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèsent sur une autorité administrative décentralisée, territorialement ou par service, et qui permettent à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier, dans le respect de l'autonomie de la personne décentralisée, si les actes qu'elles posent sont conformes à la loi sensu lato et à l'intérêt général »⁶¹.

Les communes sont, en tant que pouvoirs subordonnés, placées sous la tutelle de la Région sur le territoire de laquelle elles se trouvent.

En exerçant cette tutelle, le fonctionnaire délégué n'exerce donc pas un recours administratif organisé. De même, il n'agit pas plus dans le cadre d'une procédure administrative d'instruction de demande de permis, puisque celui-ci a déjà été délivré, ce qui met donc un terme à cette procédure.

Or, en adoptant son arrêté de pouvoirs spéciaux, les Gouvernements régionaux n'ont pas entendu suspendre les délais d'exercice de la tutelle administrative.

À telle enseigne que le délai de la tutelle générale qui s'applique sur l'ensemble des décisions des conseils communaux n'a pas été suspendu.

La circonstance qu'un tel délai de tutelle n'a pas été suspendu, et donc prolongé, a du sens.

D'une part, il n'est pas question de paralyser le fonctionnement des entités locales alors qu'elles doivent prendre plusieurs décisions urgentes pour faire face à la pandémie.

D'autre part, la crise Covid-19 n'empêche pas les services administratifs de continuer à fonctionner.

Il s'ensuit que le fonctionnaire délégué ne peut en aucun cas exciper de la suspension des délais décidée par le Gouvernement⁶². Non seulement cette suspension ne s'applique pas à la tutelle qu'il doit exercer, mais ne peut, de surcroît, bénéficier à un service administratif « essentiel » qui dispose manifestement de la capacité – voire de l'obligation – de continuer à assurer ses missions.

41. Au surplus, et s'il fallait admettre l'inverse, la suspension irait à l'encontre des droits dont disposent les titulaires des permis. En effet, le délai de 20 ou de 30 jours qui est offert au fonctionnaire délégué pour suspendre un permis justifie le délai, d'une durée équivalente, pendant lequel le permis voit ses effets suspendus et ne peut être exécuté par son titulaire.

En d'autres termes, le délai de 20 ou de 30 jours du fonctionnaire délégué est le corollaire du délai de suspension du permis qui empêche son titulaire de le mettre en œuvre.

Dans le chef du fonctionnaire délégué, ce délai est un délai d'action ou de diligence endéans lequel il doit agir.

Dans le chef du titulaire du permis, ce délai est un délai d'attente avant l'expiration duquel il ne peut mettre en œuvre son permis.

Permettre au fonctionnaire délégué de bénéficier d'une suspension de ce délai obligerait nécessairement le titulaire du permis à voir son délai d'attente prolongé, dès lors que ce délai est conçu de manière unique et ne peut être scindé.

Le titulaire du permis se trouverait ainsi dans une situation extrêmement préjudiciable puisqu'il ne pourrait mettre en œuvre son permis pendant une durée qui excèderait les 20 ou les 30 jours prévus par le CoDT et le CoBAT.

Cet effet « pervers » et inique n'a pas du tout été souhaité par les Gouvernements régionaux. À l'inverse, ces derniers ont voulu protéger les administrés et éviter que l'exercice de leurs droits ne soit entravé en raison de la crise.

C. Le délai de péremption des permis d'urbanisme

42. Le permis d'urbanisme, une fois délivré et devenu définitif, confère à son bénéficiaire des droits acquis⁶³.

Cela ne signifie pas pour autant que son titulaire peut le mettre en œuvre sans limites de temps.

Il ne s'agit de se prévaloir d'un permis délivré plusieurs années auparavant alors que l'évolution des règles et conceptions urbanistiques pourrait s'y opposer ni de faciliter la pratique des permis spéculatifs⁶⁴.

Les législateurs régionaux ont dès lors mis en place des règles de péremption des permis ; à défaut de mise en œuvre du permis dans un certain délai, ce dernier est frappé de péremption.

La péremption entraîne la disparition du permis : « *celui qui détient un permis périmé est dans la même situation que celui qui ne possède aucun permis* »⁶⁵.

43. Les causes de péremption sont diverses et dépendent des Régions.

En Région wallonne, l'article D.IV.84 du CoDT prévoit une seule cause de péremption, à savoir l'absence d'exécution complète des travaux dans les 5 ans de l'envoi du permis.

Ce délai peut néanmoins être adapté par l'autorité délivrante en cas de demande motivée, sans qu'il ne puisse dépasser 7 ans.

Si une partie des travaux n'a pas été exécutée dans ce délai, la péremption du permis ne portera que sur celle-ci.

Une prorogation du délai est possible pour une durée de 2 ans. Aucune justification ne doit être invoquée par le titulaire du permis pour obtenir la prorogation. La seule formalité requise consiste à introduire la demande 45 jours au moins avant l'expiration du délai de validité du permis.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 101 du CoBAT prévoit plusieurs motifs de péremption. Le permis est périmé si :

1° dans les trois années de sa délivrance, le titulaire n'a pas entamé sa réalisation de façon significative, s'il n'a pas commencé les travaux d'édification du gros-œuvre ou s'il n'a pas, le cas échéant, mis en œuvre les charges d'urbanisme ;

2° les travaux ont été interrompus pendant plus d'un an.

Le délai de 3 ans est susceptible de prorogations successives d'un an dès lors que le titulaire du permis peut se prévaloir d'un cas de force majeure ou lorsqu'il est soumis à la règle-

⁶³ Voy. en ce sens : art. D.IV.77 du CoDT.

⁶⁴ J. van YPERSELE et B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois régions*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2006, p. 773, n°767.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 803, n°800.

mentation sur les marchés publics.

La durée d'interruption des travaux, fixée à un an, peut également être prorogée pour les mêmes raisons.

La demande de prorogation doit intervenir, à peine de forclusion, deux mois au moins avant l'écoulement du délai de péremption.

44. Les délais de péremption peuvent être suspendus pour divers motifs.

En Région wallonne, le délai de péremption est suspendu en cas de :

- suspension du permis ;
- recours en annulation introduit auprès du Conseil d'État ;
- demande d'interruption des travaux diligentée devant les juridictions civiles ;
- découverte fortuite de biens archéologiques ;
- nécessité d'accomplir une étude d'orientation, une étude de caractérisation, une étude combinée, un projet d'assainissement ou des actes et travaux d'assainissement.

En Région de Bruxelles-Capitale, le délai de péremption est suspendu en cas de :

- suspension du permis ;
- recours en annulation introduit auprès du Conseil d'État ;
- demande d'interruption des travaux diligentée devant les juridictions civiles ;
- nécessité d'accomplir des travaux de dépollution du sol.

45. Le titulaire d'un permis d'urbanisme peut-il postuler la suspension du délai de péremption de son autorisation en raison de la crise Covid-19 ?

Autrement dit, la crise constitue-t-elle un motif valable de suspension du délai de péremption ?

La question mérite en effet d'être posée dès lors que la période de confinement rend très difficile, voire impossible la tenue des chantiers de construction.

Certains bénéficiaires de permis se voient dans l'impossibilité de lancer leur chantier, tandis que d'autres sont contraints de les interrompre pendant plusieurs mois.

De telles circonstances, indépendantes de la volonté des titulaires de permis, pourraient entraîner la péremption de leurs autorisations.

Or, aucun des motifs de suspension automatique des délais de péremption susmentionnés ne vise cette hypothèse, ce qui, selon nous, constitue un oubli regrettable ⁶⁶.

⁶⁶ Oubli que le législateur français, lui, n'a pas commis puisque ceci est prévu expressément par l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des

Si un allongement de la durée de validité des permis doit être demandé en raison de la crise, il ne pourra être accordé que par le biais du mécanisme de prorogation, conformément aux enseignements de la Cour de cassation⁶⁷.

46. En Région wallonne, le délai de péremption des permis a été porté à 5 ans (voire, dans certains cas, à 7 ans).

Le titulaire du permis peut demander la prorogation de ce délai pour une durée supplémentaire de 2 ans sans devoir justifier sa demande. Il suffit qu'il envoie celle-ci 45 jours au moins avant la péremption de son permis. L'autorité est tenue de lui accorder la prorogation si cette formalité est respectée.

Dans ces conditions, les éventuels effets dommageables de la crise Covid-19 ne se feront pas ressentir sur les titulaires de permis en Région wallonne, dès lors que ces derniers peuvent mettre en œuvre leurs permis dans des délais pouvant aller de 7 à 9 ans.

De plus, ils n'auront pas à invoquer la pandémie pour obtenir la prorogation.

47. La situation est cependant plus malaisée pour les titulaires de permis en Région de Bruxelles-Capitale.

Ces derniers ne bénéficient en effet pas d'une faculté de prorogation inconditionnelle (sur le fond), à l'instar des titulaires de permis en Région wallonne.

En outre, le régime de péremption bruxellois est plus sévère que le régime wallon : non seulement le délai de péremption est plus court (3 ans), mais il frappe également l'interruption des travaux pendant plus d'un an.

De surcroît, la demande de prorogation doit être justifiée soit un par cas de force majeure soit par la soumission à la législation sur les marchés publics. Elle peut faire l'objet d'un pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité, laquelle est en droit de la refuser moyennant due motivation⁶⁸.

Il s'indique dès lors de déterminer si la crise Covid-19 peut constituer un cas de « force majeure ».

48. À défaut de définition dans l'article 101 du CoBAT, il faut entendre la notion de la « force majeure » selon son sens commun⁶⁹, à savoir « *un événement à caractère insurmontable,*

procédures pendant cette même période (J.O.R.F. n°0074 du 26 mars 2020, texte n°9).

⁶⁷ Cass., 7 mai 1980, *Pas.*, 1980, I, p. 1103 ; Cass., 2 avril 1998, *R.W.*, 1998-1999, p. 365 et note M. ROOSEMONT.

⁶⁸ Art. 3, al. 3, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992 relatif à la péremption et à la prorogation des permis d'urbanisme.

⁶⁹ B. GORS et L. VANSNICK, « Considérations sur la péremption des permis d'urbanisme » in *D'urbanisme et d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 196, n°35.

et selon certains imprévisible, indépendant de toute faute du débiteur, qui empêche ce dernier d'exécuter ses obligations ou de se conformer aux normes exclusives de faute, tout en restant dans les limites de la diligence que l'on peut attendre de lui »⁷⁰.

49. Initialement, le Gouvernement fédéral avait déposé un avant-projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux concernant la force majeure et la prorogation des délais de procédure civile. L'article 1^{er} de cet avant-projet d'arrêté énonçait que :

« Par dérogation aux dispositions légales et réglementaires et sans préjudice des régimes spéciaux à adopter par les autorités compétentes, la menace du virus Covid-19 et la prise de mesures à son encontre par les autorités durant la période allant du 18 mars 2020 au 5 avril 2020 inclus, date de fin susceptible d'être adaptée par le Roi, sont d'office considérées comme constituant un cas de force majeure » (nous soulignons).

Le Gouvernement avait choisi de qualifier toutes les situations résultant de la crise sanitaire Covid-19 de cas de « force majeure ».

Néanmoins, le Gouvernement a décidé de faire marche arrière et le texte ne fut jamais adopté dans sa version de départ. 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 tribunaux⁷¹, ne définit plus la crise sanitaire Covid-19 comme un cas de « force majeure ». Le Rapport au Roi précédant cet arrêté précise à ce propos que :

« En premier lieu, à partir du jour où les mesures de sécurité plus strictes du Gouvernement et les restrictions à la vie publique et à la liberté de mouvement entraînés par ces mesures sont entrées en vigueur il y a un risque que les actes juridiques ne puissent pas être accomplis à temps. Bien entendu, tout délai est suspendu par la force majeure - « contra non valentem agere, non currit praescriptio » - mais il n'est pas évident que les limitations mentionnées soient identifiées dans tous les cas à la force majeure dans le sens strict du terme.

[...]

Certes, la force majeure suspend tout délai, mais il est évident qu'il y aura grand débat quant à la question de

⁷⁰ P. VAN OMMESLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge*, t. III, Les obligations, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1424.

⁷¹ *M.B.*, 9 avril 2020, pp. 25.727-25.747.

savoir si les mesures de lutte contre le coronavirus constituent en toutes circonstances pareille forme, a fortiori une forme stricte, de force majeure ».

Ainsi, le Gouvernement a choisi de ne pas qualifier systématiquement et de manière générale les mesures de lutte contre le Covid-19 de cas de « force majeure » et a revu son arrêté en conséquence. Nous saluons ce revirement, lequel nous paraît plus conforme à l'état du droit. Il n'est pas question de permettre à tous les débiteurs d'invoquer la pandémie pour se soustraire automatiquement à leurs obligations sans devoir apporter la moindre preuve de ce qu'une telle circonstance les a effectivement affectés.

50. Cela étant, le Gouvernement considère que la crise Covid-19 et les mesures qui y sont consécutives peuvent, dans de nombreuses hypothèses, constituer un cas de « force majeure ». Nul ne peut, en effet, nier que la crise perturbe très fortement le fonctionnement de notre société et n'épargne aucun secteur.

Nonobstant ce constat généralement partagé, l'existence d'un cas de « force majeure », en tant que cause d'exonération de la responsabilité, devra être examinée *in concreto*, en fonction des circonstances propres à chaque espèce.

51. Par conséquent, le titulaire d'un permis qui souhaite demander la prorogation du délai de péremption devra apporter la preuve qu'il a été empêché de mettre en œuvre son autorisation en raison de la crise. Il peut, par exemple, se prévaloir d'une décision de son entrepreneur d'interrompre le chantier, d'une impossibilité de se faire livrer des matériaux de construction, d'une impossibilité d'obtenir des devis ou de conclure des contrats d'entreprise, d'une décision de refus de chantier en voirie prise par le gestionnaire de la voirie⁷², etc.

Au demeurant, lorsqu'on sait que certaines autorités ont admis au cours des dernières années que la crise économique et financière frappant le secteur immobilier – et notamment la construction d'immeubles de bureaux – pouvait constituer un cas de « force majeure », justifiant la prorogation exceptionnelle du délai de péremption de ces permis⁷³, on a du mal à croire qu'elles refuseront d'en faire de même en ce qui concerne la situation hautement exceptionnelle que nous vivons actuellement.

⁷² Voy. en ce sens : C.E., 8 novembre 2019, n°246.045, *Grant*.

⁷³ B. GORS et L. VANSNICK, *op. cit.*, pp. 196-197, n°35.

52. Si l'autorité délivrante devait rejeter la demande de prorogation, sa décision pourrait encore faire l'objet d'un recours en annulation par-devant le Conseil d'État⁷⁴.

Par contre, il fut une époque où le Conseil d'État refusait de faire droit à une demande de suspension d'un acte négatif, tel qu'un refus de prorogation, au motif que son destinataire ne disposait pas d'un intérêt suffisant à en réclamer la suspension⁷⁵.

Cette jurisprudence est révoquée depuis un arrêt rendu par l'assemblée générale de la Haute Juridiction administrative du 14 juin 1999⁷⁶, aux termes duquel celle-ci reconnaît expressément que le destinataire d'une décision négative dispose d'un intérêt à la suspension de l'acte.

Depuis lors, plusieurs demandes de suspension de refus de prorogation ont été portées devant le Conseil d'État⁷⁷.

Si, à la suite de la suspension du refus de prorogation, le titulaire du permis introduit une nouvelle demande de prorogation, il ne pourra se voir opposer un refus qui méconnaîtrait les motifs et le dispositif de l'arrêt de suspension. La suspension peut également être l'occasion, pour l'autorité, de retirer son acte et de le refaire en suivant les enseignements de l'arrêt du Conseil d'État. Elle peut, enfin, conduire à l'annulation de la décision dans le cadre d'une procédure accélérée si l'autorité ne demande pas la poursuite de la procédure⁷⁸.

⁷⁴ C.E., 1^{er} mars 2005, n°141.416, *SA Immomills Development*.

⁷⁵ C.E., 13 novembre 1996, n°63.050, *SA Immomills-Louis De Waele Development*.

⁷⁶ C.E., 14 juin 1999, n°80.941, *Demeuldre*.

⁷⁷ Voy. notamment : C.E., 7 avril 2011, n°212.558, *SA Immoel* ; C.E., 7 décembre 2017, n°240.125, *Grant*.

⁷⁸ Art. 17, § 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

CHAPITRE IV. LES RECOURS ADMINISTRATIFS ORGANISÉS

A. Nature des recours administratifs organisés

53. Une fois le permis délivré ou refusé, la décision de l'autorité délivrante – collège communal ou fonctionnaire délégué – peut faire l'objet d'un recours administratif organisé.

Un recours administratif organisé est, en droit de l'urbanisme et de l'environnement, un recours en réformation. L'autorité de recours – à savoir le Gouvernement – est saisie de l'ensemble du dossier de la demande de permis, est investie d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et prend une décision non pas de nature « juridictionnelle » mais qui va venir se substituer à celle adoptée, en première instance, soit par le collège communal, soit par le fonctionnaire délégué⁷⁹.

Ces voies de recours internes doivent avoir été épuisées – véritablement – avant de pouvoir saisir le Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir. L'exception *omisso medio* pourra ainsi être invoquée à l'encontre du recours en annulation ou en suspension qui aurait été ainsi prématurément introduit devant le Conseil d'Etat⁸⁰.

B. Délais d'introduction et d'instruction des recours pour les permis d'environnement

54. En Région de Bruxelles-Capitale, un recours peut être introduit auprès du Collège d'environnement par le demandeur « *ou tout membre du public concerné* » dans un délai de 30 jours à partir de la réception de la décision, de son affichage ou de sa prise de connaissance (selon la qualité du requérant). Le Collège d'environnement dispose alors d'un délai de 60 jours (75 en cas d'audition) à partir de la date de dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé pour statuer sur le recours⁸¹.

⁷⁹ Il relève, en effet, de la nature même d'un recours en réformation que l'autorité de recours peut faire prévaloir sa propre appréciation sur celle de l'autorité située au premier échelon d'une procédure administrative (C.E., 18 octobre 2016, n°236.165, *Commune d'Ans*).

⁸⁰ C.E., 12 juillet 2005, n°147.588, *Graevenitz*

⁸¹ Voy. les articles 80 et 83 de l'ordonnance du juin 1997 relative aux permis d'environnement (O.P.E.).

A défaut de notification de la décision dans ce délai, la décision attaquée, fût-elle tacite, est réputée confirmée⁸².

La décision du Collège d'environnement peut, à son tour, faire l'objet d'un recours auprès du Gouvernement, et ce dans le même délai de 30 jours. Le Gouvernement dispose également d'un délai de 60 jours (75 en cas d'audition) pour statuer sur le recours.

Il ne s'agit toutefois pas d'un délai de rigueur puisqu'aucune sanction n'est attachée à l'absence de décision prise dans ce délai. Mais à l'expiration de celui-ci, le demandeur peut adresser un rappel au Gouvernement. Si, à l'expiration d'un nouveau délai de 30 jours, prenant cours à la date du dépôt, à la poste, de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, la décision, qui fait l'objet du recours, fût-elle tacite, est confirmée⁸³.

55. En Région wallonne, tant pour le permis d'environnement que pour le permis unique⁸⁴, le délai d'introduction du recours administratif est de 20 jours à partir de la réception de la décision – ou à défaut de la date d'expiration des délais – ou de son affichage (selon la qualité du requérant). Un rapport de synthèse est ensuite rédigé par le fonctionnaire technique (ou conjointement par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en cas de permis unique) dans un délai de 50 jours pour les installations de classe 2 et 70 jours pour celles de classe 1, et ce à dater du jour suivant la réception du recours⁸⁵.

Le Gouvernement doit envoyer sa décision dans un délai de 20 jours à dater de la réception du rapport de synthèse pour les établissements de classe 2, ou de 30 jours pour les établissements de classe 1⁸⁶.

Ce recours est ouvert au demandeur, à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué dans le cadre d'un permis unique, à la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé ainsi qu'à toute commune justifiant d'un intérêt.

⁸² Art. 80, §3 de l'O.P.E.

⁸³ Art. 82 de l'O.P.E.

⁸⁴ Seul permis qui est délivré pour un projet qui requière à la fois un permis d'urbanisme et un permis d'environnement.

⁸⁵ Voy. l'article 40, §§1 et 3 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'article 95, §§ 1 et 3 du même décret pour le permis unique.

⁸⁶ Art. 40, §7 et 95, §7 du décret du 11 mars 1999.

C. Délais d'introduction et d'instruction des recours pour les permis d'urbanisme

56. En Région de Bruxelles-Capitale, un recours administratif peut être introduit par le demandeur du permis d'urbanisme ou par le collège des bourgmestre et échevins (contre la décision du fonctionnaire délégué) auprès du Gouvernement dans les 30 jours de la réception de la décision de l'autorité délivrante – ou à l'expiration du délai endéans lequel elle devait statuer – ⁸⁷. Ensuite, le Collège d'urbanisme donne un avis sur le recours dans les 75 jours de l'envoi du recours⁸⁸ et la décision du Gouvernement doit être notifiée aux parties dans les 60 jours de la notification de l'avis du Collège d'urbanisme ou, à défaut d'avis rendu dans le délai imparti, de l'expiration de ce délai⁸⁹.

Tout comme pour le permis d'environnement, ce délai n'est pas un délai de rigueur mais un délai d'ordre qui permet à l'expiration de celui-ci l'envoi d'une lettre de rappel. A défaut de décision du Gouvernement à l'échéance du délai de 30 jours à dater de l'envoi de cette lettre de rappel, l'avis du Collège d'urbanisme tient lieu de décision, ou en l'absence d'avis, la décision qui faisait l'objet du recours est purement et simplement confirmée.

57. En Région wallonne, le délai d'introduction du recours – par le demandeur, le collège communal ou le fonctionnaire délégué⁹⁰ – est également de 30 jours. Ensuite, la Commission d'avis sur les recours donne un avis, lequel doit être envoyé avant l'échéance du délai de 65 jours – qui court à compter de la réception du recours – prévu pour l'envoi, par l'administration (SPW Territoire), d'une proposition de décision. Dès réception de la proposition de décision, le Gouvernement dispose alors d'un délai de 30 jours – ou de 95 jours à défaut de réception de la proposition de décision, et ce à partir de la réception du recours – pour envoyer sa décision au demandeur⁹¹.

⁸⁷ Art. 188/1 du CoBAT. Le législateur a néanmoins prévu des délais différents lorsque la demande de permis porte sur des équipements scolaires (voy. à cet égard l'article 197/15 du CoBAT).

⁸⁸ Art. 188/2 du CoBAT ; délai qui peut être prolongé dans certains cas (par exemple si la demande est soumise à une enquête publique).

⁸⁹ Art. 188/3 du CoBAT.

⁹⁰ Il n'y a donc pas de recours au profit des tiers.

⁹¹ Art. D.IV.67 du CoDT.

A défaut de la décision du Gouvernement dans le délai imparti, la décision dont recours est confirmée.

D. Le principe de suspension des délais de rigueur

58. Les délais d'introduction et d'instruction de ces recours n'échappent évidemment pas à l'impact de la crise sanitaire – et du confinement – en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

59. En effet, comme on l'a vu, tant la Région wallonne – le 16 mars 2020⁹² – que la Région de Bruxelles-Capitale – le 2 avril 2020⁹³ –, ont adopté un arrêté de pouvoirs spéciaux qui suspend tous les délais de rigueur (à l'issue desquels l'autorité perd sa compétence de statuer) et les délais de recours (à l'issue desquels un recours n'est plus possible) fixés dans l'ensemble des législations et réglementations wallonnes et bruxelloises, ou adoptés en vertu de celles-ci.

Justifiés par la nécessité de garantir la continuité des services publics, le principe d'égalité et la sécurité juridique, ces arrêtés qui prévoient ce mécanisme de suspension visent, d'une part, à éviter qu'un citoyen ne soit entravé dans l'exercice de ses droits et/ou dans l'accomplissement de ses obligations du fait des impacts de la crise sanitaire (soit sur le fonctionnement des services publics soit sur la situation personnelle du citoyen) et, d'autre part, à veiller à ce que les services publics soient en mesure de traiter effectivement les procédures administratives et les recours relevant de leurs compétences, tout en évitant que des décisions ne soient prises par défaut dans le cas d'une impossibilité de traitement dans les délais requis.

⁹² Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°2 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, *M.B.*, 20 mars 2020, pp. 16.592-16.593.

⁹³ Arrêté de pouvoirs spéciaux n°2020/001 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2020 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, *M.B.*, 21 avril 2020, pp. 27.389-27.391.

60. Dès lors, tant les délais d'introduction que les délais d'instruction des recours – pour autant qu'ils soient de rigueur – sont suspendus à partir du 18 mars 2020 pour la Région wallonne, et du 16 mars 2020 pour la Région de Bruxelles-Capitale – soit, pour cette dernière, rétroactivement à la date d'adoption de l'arrêté – et pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois pour une même durée par un nouvel arrêté.

Pour rappel, à ce jour, la période de suspension prendra fin, en Région de Bruxelles-Capitale, le 15 mai 2020, et a déjà pris fin en Région wallonne sans, toutefois, qu'un arrêté constatant la fin de la période de suspension n'ait été adopté⁹⁴.

E. Les conséquences pratiques de la suspension temporaire des délais

61. Eu égard aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, le délai d'introduction d'un recours administratif organisé – à l'encontre d'un refus de permis par exemple – qui expire durant la période de confinement – soit entre le 16 mars et, jusqu'à présent, le 15 mai pour la Région de Bruxelles-Capitale et le 30 avril pour la Région wallonne – est suspendu de plein droit.

Toutefois, il convient de souligner que cette suspension n'empêche absolument pas l'introduction du recours pendant la période de confinement si tous les éléments utiles du dossier sont connus. Il est même conseillé d'agir de la sorte afin de ne pas ralentir inutilement la procédure d'instruction, laquelle pourra – et même devra –, dans cette hypothèse, débuter dès la fin de la période de suspension.

62. Si un recours a été introduit avant la suspension des délais – 16 mars 2020 pour la Région de Bruxelles-Capitale et 18 mars 2020 pour la Région wallonne –, son instruction dans les délais de rigueur précités est suspendue ; les délais ne continueront à courir –seule la partie du délai restant à courir au moment de la suspension recommencera à courir – que lorsque la période de suspension aura pris fin, ce qui devrait, en principe, être constaté par un arrêté du Gouvernement (*voy. supra*).

Notons, néanmoins, que tous les délais d'instruction des recours ne constituent pas des délais de rigueur. Il en va ainsi du délai endéans lequel le Gouvernement doit statuer (tant pour le permis d'environnement que pour le permis d'urbanisme), en sorte qu'il n'est pas concerné par les arrêtés de suspension. Une lettre de rappel pourra donc lui être adressée à l'échéance du délai prévu pour rendre sa décision, même en période de confinement. Ceci permettra alors de faire cou-

⁹⁴ A cet égard, nous renvoyons à notre interrogation exposée à la note de bas de page n°54.

rir le délai de rigueur de 30 jours dès la fin de la période de suspension.

En outre, la suspension des délais n'empêche nullement les différentes instances concernées par le recours (collège d'urbanisme ou fonctionnaire technique par exemple), ni le Gouvernement, de statuer, le cas échéant, sur celui-là (avis ou décision selon l'instance concernée) pendant la période de confinement. En effet, on ne rappellera jamais assez que, crise sanitaire ou pas, l'administration est censée continuer à fonctionner. Ceci est d'ailleurs expressément précisé dans les arrêtés, comme précédemment exposé.

63. Quant à la question de l'affichage en période de confinement de la décision accordant le permis, il est renvoyé à ce qui a été exposé ci-dessus dans le Chapitre III, point A.

CHAPITRE V. LE RECOURS EN ANNULATION ET EN SUSPENSION DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

64. Le droit de l'urbanisme et de l'environnement est le terreau d'un abondant contentieux porté devant le Conseil d'Etat, lequel est alors appelé à statuer, par voie d'arrêt ou d'ordonnance, sur les recours en annulation et en suspension introduits à l'issue de la procédure administrative de délivrance ou de refus des permis.

La section du contentieux administratif du Conseil d'Etat n'a pas échappé aux mesures exceptionnelles visant à remédier aux conséquences de la pandémie du Covid-19 sur le cours de la vie administrative.

Par une loi de « pouvoirs spéciaux » du 27 mars 2020⁹⁵, le législateur fédéral a autorisé le Roi à prendre des mesures pour « *adapter la compétence, le fonctionnement, la procédure, y compris les délais prévus par la loi, de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et des juridictions administratives afin d'assurer le bon fonctionnement de ces instances et plus particulièrement la continuité de l'administration de la justice et de leurs autres missions* » (art. 3, §1^{er})⁹⁶. Le Gouvernement fédéral a mis en œuvre ses « pouvoirs spéciaux » concernant le Conseil d'Etat par l'adoption de l'arrêté royal n°12 du 21 avril 2020 « concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite » publié au *Moniteur belge* du 22 avril 2020 (ci-après « l'A.R. n°12 »). Cet arrêté est entré en vigueur avec effet rétroactif au 9 avril 2020 et a fait l'objet d'une prolongation partielle jusqu'au 18 mai 2020⁹⁷.

⁹⁵ Loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I) », *M.B.*, 30 mars 2020.

⁹⁶ Le Conseil d'Etat a ainsi fait l'objet d'une législation propre – distincte de la seconde loi de « pouvoirs spéciaux » adoptée le même jour [loi du 27 mars 2020 « habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) », *M.B.*, 30 mars 2020] – ce qui pourrait souligner la dimension de la justice administrative dans notre ordre social.

⁹⁷ A.R. du 4 mai 2020 « prorogeant certaines mesures prises par l'arrêté royal n°12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite », *M.B.*, 4 mai 2020 – ci-après « A.R. modificatif du 4 mai 2020 ».

Le Gouvernement wallon, quant à lui, a également usé de ses « pouvoirs spéciaux »⁹⁸ mais pour suspendre provisoirement les délais applicables au contentieux de l'annulation relativement à tous les actes pris par les autorités administratives de la Région wallonne.

Nous examinons ces diverses mesures qui impactent temporairement les délais de procédure, le fonctionnement et le mode de communication de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, spécialement au regard du droit de l'urbanisme et de l'environnement.

⁹⁸ Lui ayant été conférés par le décret du 17 mars 2020 « octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du coronavirus », *M.B.*, 20 mars 2020.

NIVEAU FÉDÉRAL – ARRÊTÉ ROYAL n°12

A. Prolongation automatique des délais de procédure et questions connexes**A.1 Principe**

65. Tous les délais applicables à l'introduction et au traitement des procédures, qui arrivent à échéance pendant une période s'étendant du 9 avril au 3 mai 2020 inclus⁹⁹, et dont l'expiration peut entraîner l'une ou l'autre forme de sanction, sont automatiquement prolongés de 30 jours à l'issue de cette période et donc jusqu'au 2 juin 2020¹⁰⁰.

Le Rapport au Roi précédant l'arrêté évoque plusieurs justifications à l'appui de cette mesure. La période supplémentaire de 30 jours doit ainsi permettre (i) de parer au « *risque réel* » que des actes de procédure ne puissent être accomplis dans les délais tenant compte des discussions autour de la notion de « force majeure », (ii) d'éviter un « *goulet d'étranglement* » procédural à l'issue de la période de confinement¹⁰¹ et (iii) d'assurer une « *égalité de traitement* » des justiciables impliqués dans des procédures devant le juge judiciaire¹⁰² et des acteurs d'une procédure devant le Conseil d'État.

A.2 Portée

66. La prolongation de 30 jours s'applique tant aux délais d'introduction des recours qu'aux délais de procédure dans lesquels les parties doivent déposer leurs mémoires, demander la poursuite de la procédure ou accomplir d'autres actes de procédure (par exemple, l'introduction d'une demande en intervention).

⁹⁹ Cette période visée à l'article 1^{er} de l'arrêté n'a volontairement pas été prolongée par l'A.R. modificatif du 4 mai 2020 aux motifs « *qu'il ne peut y avoir d'insécurité juridique sur une période plus longue en ce qui concerne les actes visés de l'autorité* » et « *Les acteurs associés au fonctionnement du Conseil d'État, dont les justiciables, ont pu s'organiser suffisamment de sorte qu'aucune prorogation n'est nécessaire* » (voy. Rapport au Roi précédant l'arrêté). La première justification s'assimile à un aveu de l'insécurité juridique créée par l'arrêté modifié, alors que la seconde relève d'une affirmation péremptoire dont on s'interroge sur le fondement.

¹⁰⁰ A.R. n°12, art. 1^{er}, al. 1^{er}.

¹⁰¹ A notre sens, cet objectif ne sera pas atteint en pratique car on ne voit pas comment éviter la multiplication de l'introduction de recours et procédures dès le 2 juin 2020.

¹⁰² En ce qui concerne les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, le Gouvernement a, pour rappel, adopté 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 », *M.B.*, 9 avril 2020.

Le Gouvernement a spécifiquement opté pour une prolongation des délais – et non pas pour une suspension – à savoir que l'on ajoute *de facto* une période de 30 jours supplémentaires au délai – sans tenir compte du nombre de jours déjà écoulés avant le 9 avril 2020 (contrairement à l'instruction des demandes de permis et des recours administratifs organisés). En toute logique, la prolongation des délais ne s'applique pas aux demandes de suspension « d'extrême urgence » et aux demandes de mesures provisoires « d'extrême urgence »¹⁰³.

La seule condition d'application de cette prolongation est que le délai visé vienne à échéance durant la période définie du 9 avril au 3 mai 2020 inclus.

A cet égard, le choix du 9 avril 2020 comme point de départ de la période précitée pose question. En effet, le confinement et les mesures de « distanciation sociale » étaient en vigueur depuis le 18 mars 2020 – soit près de trois semaines plus tôt –. Durant le début de cette période de « *lockdown* », le Conseil d'Etat ne fonctionnait déjà plus normalement et toute une série de délais, venus à échéance, ont *a fortiori* dû être respectés. Avec d'autres, nous nous interrogeons la différence de traitement qui en découle¹⁰⁴.

A.3 Applications - Questions ouvertes

67. Si la volonté assumée du Gouvernement a été d'édicter une réglementation « *simple et uniforme, en quelque sorte «forfaitaire»* », force est de constater que l'A.R. n°12 n'est pas exhaustif et ne lève pas toute insécurité juridique. En effet, en instituant comme seule condition de la prolongation que le délai concerné « *expire pendant la période s'étendant du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 inclus* », le Gouvernement semble partir du postulat que cette échéance serait précisément déterminable dans la totalité des cas – ce qui s'apparente à une vue de l'esprit.

¹⁰³ A.R. n°12, art. 1^{er}, al. 2.

¹⁰⁴ A propos de l'arrêté royal n°2 précité, J.-S. LENAERTS et P.D'ARGENT, « Coronavirus et procédures civiles et commerciales: impact sur les délais de procédure et audiences de plaidoiries », <http://www.droitbelge.be>, 10 avril 2020.

• Délais fixes

68. L'A.R. n°12 ne pose en théorie aucune difficulté d'application lorsque l'échéance du délai de recours ou du délai de procédure est « fixe » – à savoir précisément déterminable dans le temps –. Tel est le cas, par exemple, des délais dans lesquels les écrits de procédure (note d'observations, mémoires en réponse, en réplique, en intervention ou ampliatif, dernier mémoire etc...) doivent être déposés par la partie concernée. Celle-ci dispose, en règle, d'un délai de 15, 30 ou 60 jours qui commence à courir dès le lendemain de la notification, faite par le greffe, de l'écrit de procédure précédent.

📖 Une partie requérante a reçu le 12 février 2020 un courrier du greffe notifiant le mémoire en réponse de la partie adverse. Le délai de 60 jours pour envoyer son mémoire en réplique a commencé à courir le lendemain – le 13 février 2020 – et est venu à échéance le 13 avril 2020 – soit durant la période visée par l'A.R. n°12 –. La partie requérante bénéficiera donc de la prolongation automatique de son délai jusqu'au 2 juin 2020 prochain.

En ce qui concerne les délais d'introduction des recours, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure¹⁰⁵ énonce que « *les recours sont prescrits 60 jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés* ».

📖 Le voisin d'un projet comportant plusieurs installations classées introduit les recours administratifs organisés par les articles 80 et 81 de l'O.P.E.¹⁰⁶ à l'encontre du permis d'environnement délivré à l'exploitant. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rejette le recours, confirme le permis d'environnement et notifie sa décision au requérant par un envoi recommandé reçu le 10 mars 2020. Le délai de 60 jours pour introduire un recours en suspension et/ou en annulation devant le Conseil d'Etat viendra à échéance le 11 mai 2020 – soit en dehors de la période visée par l'A.R. n°12 –. Le requérant ne bénéficiera pas de la prolongation de 30 jours.

¹⁰⁵ Arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », *M.B.*, 23-24 août 1948.

¹⁰⁶ Ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *M.B.* 26 juin 1997.

• **Délais « mobiles »**

69. L'application de l'A.R. n°12 est éminemment plus délicate dans le cas des délais de recours dont le point de départ – et *a fortiori* la date d'échéance – ne sont pas précisément déterminables dans le temps.

Tel est le cas, par exemple, des délais de recours dirigés à l'encontre des permis d'urbanisme ou de lotir – actes administratifs ne devant être, ni publiés, ni notifiés aux tiers intéressés¹⁰⁷. Dans cette hypothèse, l'affichage du permis¹⁰⁸ est une simple mesure de publicité qui, en soi, ne fait pas courir pour les tiers le délai du recours en annulation devant le Conseil d'État¹⁰⁹. Par contre, c'est la connaissance effective de l'acte qui fait courir ce délai. Dès lors, il appartient aux tiers voisins d'accomplir, dans un délai raisonnable, les démarches nécessaires auprès de l'administration communale en vue de connaître le contenu d'un permis dont ils doivent présumer l'existence¹¹⁰.

¹⁰⁷ A cet égard, en droit wallon, on rappellera que la CoDT n'a pas repris l'article 343 de l'ancien C.W.A.T.U.P.E. qui imposait de notifier le permis d'urbanisme aux tiers ayant déposé une réclamation lors de l'enquête publique.

¹⁰⁸ CoBAT, art. 194/2; CoDT, art. D.IV.70.

¹⁰⁹ C.E., 6 décembre 2019, n°246.337, *ASBL Les Riverains du parc du couvent de l'avenue Wiener*.

¹¹⁰ C.E., 10 avril 2020, n°247.392, *Van Hover*. Le délai de recours contre un permis d'urbanisme qui ne doit pas être notifié est en principe de soixante jours depuis la connaissance de l'existence du permis par le requérant. Le requérant peut interrompre ce délai en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu du permis à l'administration communale. Dans ce cas, le délai de soixante jours commence à courir le jour où il a pu exercer son droit d'en prendre connaissance ou le jour où on lui a refusé ce droit. Le délai de recours concerne donc à courir à partir du moment où le voisin, tiers à la procédure de délivrance du permis, peut, en étant normalement diligent et prudent, acquérir du permis une connaissance suffisante. Dès lors qu'il est avéré que le requérant avait à une date déterminée une connaissance suffisante et certaine de l'existence et de la portée de l'acte attaqué, encore qu'il n'eût pas disposé de la copie de celui-ci, le recours introduit plus de soixante jours après cette date est tardif (C.E., 16 août 2018, n°242.221, *Nancy*; C.E., 17 septembre 2019, n°245.457, *Bottemanne*).

Le point de départ du délai de recours dépendra ainsi, dans chaque cas d'espèce, de la diligence du tiers voisin à s'enquérir du contenu du permis dès le moment où il aura eu connaissance de son existence (généralement par l'affichage ou au vu du commencement du chantier). Or, cette incertitude liée au point de départ du délai de recours crée immanquablement semblable incertitude pour sa date d'échéance¹¹¹...

L'A.R. n°12 n'est donc pas d'application certaine dans ce cas et ne permet nullement de lever toute incertitude juridique dans le chef du titulaire du permis – qui souhaite pouvoir déterminer précisément quand son permis deviendra « définitif », à savoir purgé du recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat –. Les exemples suivants illustrent la difficulté.

📖 Un permis d'urbanisme est affiché le 19 février 2020. A partir de cette date, les tiers voisins sont présumés avoir eu connaissance de l'existence du dit permis. Tenant compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on peut évaluer à approximativement 20 jours *maximum* le délai raisonnable pour effectuer les démarches en vue d'acquiescer d'un permis une connaissance effective. Dans ce cadre, la date pivot à prendre en considération serait le 5 mars 2020. En effet, deux scénarios doivent être envisagés :

➔ soit le tiers voisin a été diligent suite à l'affichage et a pris connaissance effectivement du permis entre le 19 février 2020 et le 5 mars 2020 inclus : le délai de 60 jours viendra à échéance durant la période visée par l'article 1^{er}, al. 1^{er} de l'A.R. n°12 (du 9 avril 2020 au 3 mai 2020).

☑ Application de l'arrêté : le tiers voisin du projet pourrait revendiquer la prolongation du délai de 30 jours. Dans ce cas, le délai de recours ouvert aux tiers voisins à l'encontre du permis d'urbanisme prendra théoriquement fin le 2 juin 2020 prochain.

➔ soit le tiers voisin a été moins diligent suite à l'affichage ; tout en restant dans son délai « raisonnable » de 20 jours *maximum*, il n'est allé prendre connaissance effectivement du permis qu'entre le 6 mars 2020 et le 10 mars 2020 inclus : dans cette hypothèse, le délai de 60 jours viendra à échéance après le 3 mai 2020 soit en dehors de la période visée par l'article 1^{er}, al. 1^{er} de l'A.R. n°12.

¹¹¹ La prise de connaissance peut donc permettre l'introduction d'un recours parfois fort longtemps après l'adoption de l'acte, ce qui est source d'insécurité juridique. La Région flamande a fort opportunément mis fin à cette insécurité juridique en érigeant, dans le cadre des procédures devant le Conseil du contentieux des autorisations, l'affichage comme unique mode de prise de connaissance du permis par les tiers.

☒ Pas d'application de l'arrêté : le tiers voisin du projet ne pourra pas revendiquer la prolongation du délai de 30 jours. Dans ce cas, le délai de recours ouvert aux tiers voisins à l'encontre du permis d'urbanisme a pris théoriquement fin plus tôt, entre le 4 mai 2020 et le 8 mai 2020.

• **Question du maintien des effets de l'affichage en période de « confinement »**

70. La période exceptionnelle de « confinement » que nous connaissons depuis le 18 mars 2020 dernier¹¹² pose également la question du maintien des effets de l'affichage du permis durant cette période.

Pour rappel, tout requérant doit faire diligence pour acquérir une connaissance suffisante du permis délivré dès qu'il connaît l'existence du permis et ne pas retarder ainsi de manière arbitraire la prise de cours du délai de recours¹¹³. Or, comme on l'a vu, la connaissance de l'existence du permis découle généralement de son affichage.

Dans ce contexte si particulier, le requérant voisin d'un projet pourrait exciper de deux circonstances exceptionnelles vécues actuellement pour tenter de « neutraliser » les effets de l'affichage.

(i) **D'une part**, le confinement implique d'évidentes restrictions à la liberté de mouvement, dès lors qu'il est en principe interdit de sortir de chez soi, sauf en cas de nécessité et pour les raisons urgentes visées dans l'arrêté ministériel (courses alimentaires, déplacement domicile-travail, rendre visite à un proche dans le besoin, etc...). La finalité de l'affichage est de donner publicité, aux tiers, de l'existence du permis depuis la voie publique, si bien qu'il doit être rendu visible et lisible par tous à partir d'un espace public normalement accessible. Or l'affichage peut-il encore jouer pleinement son rôle informatif si la voirie n'est plus accessible ?¹¹⁴ Certes, le confinement

¹¹² Arrêté ministériel du 3 avril 2020 « modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ». Cet arrêté modifie un arrêté précédemment adopté le 23 mars 2020 dernier, lequel abrogeait celui du 18 mars 2020, lequel abrogeait lui-même celui du 13 mars 2020.

¹¹³ C.E., 16 août 2018, n°242.221, Nancy précité.

¹¹⁴ Le Conseil d'Etat a déjà jugé que le rôle « informatif » de l'affichage n'est pas rempli lorsque celui-ci est placé à un endroit qui n'est pas visible pour le tiers voisin intéressé : « qu'il y a en outre lieu de relever à la lumière des pièces du dossier, que l'entrée de la propriété de Beaufort, où a eu lieu l'affichage du permis, donne sur une rue en cul-de-sac différente de la rue dans laquelle se situe la propriété de la requérante, en sorte qu'il ne peut être établi que cette dernière a nécessairement dû prendre connaissance du permis litigieux à l'occasion de cet affichage » (C.E., 16 novembre 2016, n°216.282, Casier ; en ce sens égal. C.E., 22 février 2017,

« à la belge » était sujet à exceptions et une personne même « confinée » pouvait et/ou devait nécessairement sortir de chez elle pour les besoins de première nécessité. Cependant, dans la rigueur des principes, il sera impossible de démontrer *in concreto* qu'une personne n'est (ou n'est pas) sortie de chez elle durant la période de confinement. Et sur quelle partie reposera la charge de la preuve ? Dans le doute, le Conseil d'Etat risque bel et bien de trancher en faveur du requérant voisin, l'affichage étant une formalité prévue au bénéficiaire, non seulement du titulaire du permis, mais aussi des tiers.

📖 Un permis d'urbanisme est affiché à compter du 19 mars 2020, soit durant la période officielle de « confinement ». Le voisin pourrait soutenir, qu'étant dans l'impossibilité de sortir de chez lui, il n'a pu voir l'affichage – si bien que le délai de recours n'aurait jamais commencé à courir. La contestation pourrait également concerner des affichages réalisés même avant le début de la période de confinement, l'affichage étant censé revêtir un certain caractère permanent.

n°237.437, *Renson*). Le juge administratif français, quant à lui, a déjà jugé que : « l'affichage d'un permis de construire sur une voie privée d'ordinaire accessible à tous mais faisant l'objet d'une interdiction momentanée de la circulation du public sur celle-ci est de nature à remettre en cause sa régularité » (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1^{ère} chambre – formation à 3, 6 janvier 2011, 10BX00630). La solution de ces arrêts pourrait être « extrapolée » et appliquée à une situation de confinement – qui implique une restriction de circulation sur la voie publique. En ce sens, plusieurs auteurs de droit français remettent en cause les effets de l'affichage dans la situation de confinement liée à la crise du Covid-19 (G. ENSUQUE, « Faut-il afficher les permis de construire pendant le Covid-19? », 23 mars 2020, www.attestis.com. En ce sens égal. M. CARRE, « Confinement, affichage d'un permis de construire sur le terrain et droit de recours », www.village-justice.com, 22 mars 2020. X. COUTON et S. SOPANI, « Covid-19 et urbanisme : ce que contient la nouvelle ordonnance délaïs », www.lemoniteur.fr, 27 avril 2020).

- (ii) **D'autre part**, les administrations communales et guichets de l'urbanisme sont fermés et non accessibles aux particuliers depuis le 18 mars 2020. Les tiers d'un projet sont donc placés dans l'impossibilité d'aller consulter, à la commune, le contenu du permis d'urbanisme dont ils sont présumés connaître l'existence à compter de l'affichage. Certes, la crise sanitaire du Covid-19 n'empêche pas les administrations de fonctionner¹¹⁵ et un permis d'urbanisme peut parfaitement être adressé par voie électronique à toute personne intéressée qui en ferait la demande. Le déplacement « physique » au guichet de l'urbanisme ne constitue donc en principe aucun préalable obligatoire. Cependant, aucune norme de droit positif n'impose encore de devoir disposer chez soi de moyens de communication électronique... Le Rapport au Roi précédent l'A.R. n°12 rappelle en ce sens, au sujet de la communication vis-à-vis du Conseil d'Etat, « *qu'il faut, en effet, tenir compte du fait qu'un particulier ne disposerait éventuellement pas d'un ordinateur ou d'une connexion internet* ».

Dès lors, même si l'obligation d'affichage des permis n'a pas été formellement suspendue par les arrêtés de pouvoirs spéciaux (voy. ci-dessus Chapitre III, point A), nous jugeons plausible que le Conseil d'Etat tranche pour une suspension *de facto* de l'effet informatif de l'affichage en période de confinement, et ce jusqu'au déconfinement (à ce stade, prévu par phases à partir du 4 mai 2020 dernier...). Avec toutes les conséquences qui en découlent pour la prise de cours des délais d'annulation...

71. On le voit, la situation actuelle de confinement ajoute de l'insécurité juridique à l'insécurité juridique déjà existante « en temps normal » concernant la prise de cours des délais de recours à l'encontre des actes ne devant ni être publiés, ni être notifiés. Cette incertitude ne pourra *in fine* être levée que lorsque le Conseil d'Etat tranchera l'exception d'irrecevabilité généralement soulevée par la partie adverse (autorité dérivante) ou par la partie intervenante (titulaire du permis querrelé).

Il n'est cependant pas conseillé aux titulaires de permis délivrés depuis le 18 mars 2020 d'attendre l'issue de la période de confinement pour afficher leur autorisation mais bien de conserver cet affichage durant 15 à 20 jours à l'expiration de cette période de confinement. Ceci permet, en effet, à la fois

¹¹⁵ Comme le confirme URBAN.BRUSSELS sur son site internet: « Même si les délais sont suspendus, les autorités communales et régionales continuent à travailler » (<http://urban.brussels/faq-procedure-cobat-covid-19/>).

aux titulaires du permis de ne pas être pénalisés par la période de suspension et aux tiers d'exercer utilement leurs recours à la fin de ladite période¹¹⁶.

Force est de constater que l'A.R. n°12 précité n'a pas appréhendé le cas de figure des délais de recours qui n'ont pas date certaine en raison de la nature de l'acte administratif attaqué. Dans son application concrète, cet arrêté ne permettra certainement pas d'éviter les débats sur la recevabilité de ces recours devant le Conseil d'Etat. La volonté assumée du Gouvernement d'édicter une réglementation « *simple et uniforme, en quelque sorte "forfaitaire"* » s'apparente donc à un vœu pieux...

B. Procédures en cours - Organisation des audiences

72. L'A.R. n°12 chamboule également le fonctionnement même de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

B.1 Procédures en « extrême urgence »¹¹⁷

73. La prolongation de 30 jours des délais de procédure visée à l'article 1^{er}, al. 1^{er} de l'A.R. n°12 ne s'applique fort logiquement pas aux demandes de suspension « d'extrême urgence » et aux demandes de mesures provisoires « d'extrême urgence ». Entre le **9 avril et le 17 juin 2020**¹¹⁸, ces procédures peuvent être traitées sans audience publique, après que toutes les parties aient pu formuler leurs observations par écrit, et que l'auditeur ait pu rendre son avis par écrit¹¹⁹.

En pratique, le Président de la chambre compétente communique un calendrier de procédure écrite aux parties et à l'auditorat. Cette communication s'établit par voie électronique exclusivement, pour peu que les parties disposent de moyens de communication électronique. Exceptionnellement, l'affaire peut être traitée au moyen d'une vidéo-conférence/audience via l'application « Skype ».

¹¹⁶ Voy. ce qui a été exposé dans le Chapitre III, point A.

¹¹⁷ En ce compris les demandes de suspension et des demandes de mesures provisoires introduites devant le Conseil d'Etat selon la procédure d'extrême urgence, visées aux articles 15 et 47 de la loi du 17 juin 2013 « relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions » et des délais de recours de 15 et 10 jours inscrits aux articles 23, § 3, et 55, § 3, de cette même loi.

¹¹⁸ La période initiale du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 visée à l'article 2 de l'A.R. n°12 a été prolongée par l'article 1^{er} de l'A.R. modificatif du 4 mai 2020 jusqu'au 18 mai 2020 inclus, au motif que « *la situation de la santé publique n'a pas suffisamment évolué* » si bien qu'il serait nécessaire « *de limiter l'interaction sociale* ». Le 17 juin 2020 est le 30^{ème} jour suivant l'expiration de cette période prolongée.

¹¹⁹ A.R. n°12, art. 2., al. 1^{er}.

B.2 Procédures « ordinaires »

74. Entre le **9 avril et le 17 juillet 2020**¹²⁰ toutes les autres demandes et recours « ordinaires »¹²¹ pourront également être traitées sans audience publique après rapport écrit de l'auditorat, pour autant que toutes les parties en fassent la demande ou marquent leur accord. Dans la pratique, ces procédures dérogatoires sont déjà appliquées depuis le début de la période de confinement – dès lors que le déroulement normal des audiences a été *de facto* empêché dès le 18 mars 2020 dernier. Dans un premier temps, toutes les affaires initialement fixées depuis le début de la période de confinement ont été remises *sine die* à la suite des mesures urgentes prises par le Gouvernement fédéral. Par la suite, la chambre compétente a proposé aux parties de poursuivre la procédure exclusivement par écrit, moyennant leur accord. Dans ce cadre, deux cas de figure doivent être envisagés.

- (i) **Soit** toutes les parties marquent leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique. A cet égard, nous avons observé des différences dans la pratique des chambres du Conseil d'Etat quant à l'organisation des procédures écrites. Dans une affaire dont la XV^{ème} chambre est saisie, les parties qui le souhaitent ont la possibilité de déposer « *de brèves observations écrites sous forme de note dans laquelle l'un ou l'autre point essentiel de l'argumentation peut être développé* ». Cette note sera communiquée à l'auditeur en vue de la rédaction de son avis écrit. Si cet avis écrit est identique à celui exprimé dans le rapport, les débats seront clos et l'affaire prise en délibéré. Si cet avis écrit est, au contraire, différent de celui exprimé dans le rapport, les parties auront encore la possibilité de communiquer une brève réplique écrite, l'auditeur donnant un avis ultime ensuite. Les débats seront ainsi clos et l'affaire prise en délibéré. Ces différentes communications seront régies par un calendrier fixé par le Président de la chambre. Par contre, dans une affaire fixée devant la VIII^{ème} chambre cette fois-ci, les parties n'ont pas la possibilité de déposer d'écrit complémentaire. L'auditorat a

¹²⁰ La période initiale du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 visée à l'article 3 de l'A.R. n°12 a été prolongée par l'article 1^{er} de l'A.R. modificatif du 4 mai 2020 jusqu'au 18 mai 2020 inclus, au motif que « *la situation de la santé publique n'a pas suffisamment évolué* » si bien qu'il serait nécessaire « *de limiter l'interaction sociale* ». Le 17 juillet 2020 est le 60^{ème} jour suivant l'expiration de cette période prolongée.

¹²¹ A savoir les procédures en suspension « ordinaires » et la procédure en annulation.

été invité à déposer un rapport dans un délai fixé par la chambre. Le Président de chambre a décidé que, dès la communication de l'avis de l'auditeur aux parties par le greffier, les débats seront clos et l'affaire prise en délibéré. Partant, l'organisation pratique de la procédure écrite et surtout la faculté, pour les parties, de pouvoir déposer des écrits complémentaires semblent donc laissés à la souveraine discrétion du Président de chambre, ce qui peut poser question même au vu du caractère « exceptionnel » de la période que nous traversons.

- (ii) **Soit** une seule des parties ne réagit pas et/ou ne souhaite pas renoncer à l'audience publique. Dans ce cas, l'affaire sera remise *sine die* et traitée ultérieurement selon la procédure normalisée. Comme pour se « dédouaner », le Conseil d'Etat a précisé ne vouloir « être tenu responsable d'un manque de diligence dans le traitement du présent recours ». Quel est la portée de cette formule de précaution ? Gageons qu'aucun reproche ne pourrait raisonnablement être formulé à l'encontre d'une partie sollicitant être entendue publiquement. Même si la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est essentiellement écrite, l'audience n'en demeure pas moins une pierre angulaire des droits de la défense. Elle peut être l'occasion « d'inverser la vapeur » lorsque le rapport d'auditorat est défavorable à sa cause. Renoncer à une audience publique doit donc être un acte mûrement réfléchi. Chaque partie devra, en réalité, opérer une « balance » entre, d'une part, l'intérêt à obtenir une décision plus rapidement et, d'autre part, le caractère essentiel d'une défense orale de ses arguments. Il y a d'ailleurs fort à parier que la partie nantie d'un rapport d'auditorat défavorable sollicitera la tenue de l'audience publique dans la très grande majorité des cas.

C. Communication avec le Conseil d'Etat

75. Enfin, l'A.R. n°12 a également modifié le mode de communication de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, tant en qualité de destinataire que d'expéditeur. Entre le **9 avril et le 18 mai 2020**¹²², les parties aux procédures en cours peuvent, non seulement continuer d'envoyer leurs actes de procédure et/ou pièces complémentaires par un envoi recommandé ou par la procédure électronique prévue à l'article 85*bis* du règlement de procédure, mais également à l'adresse e-mail « urgent@raadvt-consetat.be » ou à toute autre adresse e-mail qui leur serait communiquée par la chambre compétente¹²³. Durant la même période¹²⁴, toutes les notifications et communications du Conseil d'Etat sont faites par la voie électronique, sauf en ce qui concerne les particuliers qui ne peuvent pas utiliser des procédures électroniques¹²⁵. Il n'est toutefois pas précisé de quelle manière le greffe sera mis au courant que le particulier – non représenté par un avocat – ne dispose pas de moyens de communication électronique.

¹²² La période initiale du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 visée à l'article 4 de l'A.R. n°12 a été prolongée par l'article 1^{er} de l'A.R. modificatif du 4 mai 2020 jusqu'au 18 mai 2020 inclus, au motif que « *la situation de la santé publique n'a pas suffisamment évolué* » si bien qu'il serait nécessaire « *de limiter l'interaction sociale* ».

¹²³ A.R. n°12, art. 4.

¹²⁴ La période initiale du 9 avril 2020 au 3 mai 2020 visée (indirectement) à l'article 5 de l'A.R. n°12 a été prolongée par l'article 1^{er} de l'A.R. modificatif du 4 mai 2020 jusqu'au 18 mai 2020 inclus, par identité de motifs.

¹²⁵ A.R. n°12, art. 5.

NIVEAU RÉGIONAL - ARRÊTÉS DU GOUVERNEMENT WALLON

76. Le Gouvernement wallon a adopté des arrêtés de « pouvoirs spéciaux » qui ont eu pour effet de suspendre les délais applicables au contentieux de l'annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat relativement aux actes pris par les autorités administratives de la Région wallonne¹²⁶.

A la différence du Gouvernement fédéral, le Gouvernement wallon a donc opté pour une suspension des délais de recours sur une période s'étendant **du 19 mars au 30 avril 2020 inclus**. Les arrêtés visent « *les délais applicables au contentieux de l'annulation* » ; le texte est sibyllin mais présumé également viser la procédure de suspension ordinaire pouvant être introduite immédiatement avec la requête en annulation ou dans une requête ultérieure avant le dépôt du rapport de l'auditorat.

📖 Un permis d'urbanisme est délivré sur recours par le Gouvernement wallon et notifié au demandeur et à la commune concernée par un courrier recommandé du 11 mars 2020, réceptionné le 12 mars 2020. Dans le chef de la commune, le délai de recours en annulation de 60 jours devant le Conseil d'Etat commencera à courir le lendemain, soit le 13 mars 2020. Il sera toutefois suspendu entre le 19 mars 2020 et le 30 avril 2020 inclus. Un solde de 54 jours du délai est à comptabiliser à partir du 1^{er} mai 2020. Partant, le délai de recours, dans le chef de la commune, viendra à échéance le 29 juin 2020 prochain.

¹²⁶ (i) A.G.W. 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 », *M.B.*, du 20 mars 2020 ; (ii) A.G.W. 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 », *M.B.*, du 20 mars 2020. Les délais fixés par ces arrêtés ont été prorogés par l'A.G.W de pouvoirs spéciaux n°20 du 18 avril 2020.

77. Sans entrer dans une analyse approfondie – qui dépasserait le cadre de la présente contribution – limitons-nous à sérieusement questionner la constitutionnalité de ces arrêtés. Le Gouvernement wallon a usé ici de ses « pouvoirs spéciaux » pour modifier directement l'article 14 des lois (fédérales) sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 sur la base des « compétences implicites » visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La mesure a été jugée « *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* »¹²⁷.

A notre analyse, ces arrêtés méconnaissent toutefois de manière frontale le principe de l'exclusivité des compétences¹²⁸ et les règles répartitrices des compétences, sans pouvoir valablement recourir aux « compétences implicites »¹²⁹. A plus forte raison, à partir du 9 avril 2020, c'est l'A.R. n°12 précité qui est censé régir les délais de procédures devant le Conseil d'Etat (voy. point V.1. ci-dessus). Or, l'application « en parallèle » de ces deux réglementations risque de conduire à une insécurité juridique majeure concernant la prise de cours des délais de recours.

¹²⁷ Exposé des motifs de l'Arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°2 du 18 mars 2020 précité.

¹²⁸ En vertu du principe d'exclusivité, il existe, à l'égard d'une compétence donnée applicable à une situation déterminée, un et un seul législateur compétent : « *La répartition des compétences repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul et unique législateur* » (C. Const., 15 octobre 2015, arrêt n°141/2015, motif n°B.10).

¹²⁹ Pour rappel, les débordements marginaux de compétences ne sont admis, dans ce cadre, que dans la mesure où et parce qu'ils se rattachent à une autre compétence matérielle principale attribuée, que l'autorité compétente doit pouvoir exercer pleinement ; il doit donc exister un lien de causalité direct (la nécessité) entre le débordement et la compétence principale expressément attribuée (en ce sens G. ROSOUX, « Les principes de répartition de compétence dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018, p. 405). Or, le législateur wallon n'est pas compétent en matière d'accès à la justice et il ne pourrait donc user des « compétences implicites » pour élargir les compétences qui lui ont été attribuées.

Dès lors, tout justiciable qui souhaiterait quereller un acte administratif adopté par une autorité administrative de la Région wallonne à partir du 19 mars 2020 – tel un permis unique, un permis d'urbanisme, etc... – serait fort avisé de tenir exclusivement compte du délai de recours de 60 jours, tant la constitutionnalité des arrêtés de « suspension des délais » nous paraît précaire. Nul doute que la recevabilité d'un recours introduit sur la base d'un délai « suspendu » fera l'objet d'une levée de boucliers de la part des parties adverses et intervenantes à la procédure.

**Philippe COENRAETS, Ludovic BURNON, Lara THOMMES
et Ilias NAJEM**
Avocats au barreau de Bruxelles
CLA Law - Association d'avocats

© Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire partiellement ou totalement le présent livre blanc ou de le diffuser au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.