



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 146/2022  
van 10 november 2022  
Rolnummer : 7706**

*In zake* : de prejudiciële vraag over artikel 2 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 », bekrachtigd bij artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 « houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheids crisis COVID-19 », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters en E. Bribosia, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 252.335 van 7 december 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 december 2021, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 ‘ betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 ’, bekrachtigd bij artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 ‘ houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheids crisis COVID-19 ’, de bevoegdheidverdelende regels in zoverre het, met toepassing van de impliciete bevoegdheden die zijn toegekend bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

hervorming der instellingen, artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, aanvult met een paragraaf 4 teneinde een regeling in te stellen, voor bepaalde akten, tot opschorting van de termijnen die van toepassing zijn op het vernietigingscontentieux voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de gemeente Morlanwelz, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Delhaise, advocaat bij de balie te Brussel;
- Bernard Wayembercg en Bernadette Wayembercg, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bouillard, advocaat bij de balie te Namen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, Mr. P. Minsier en Mr. E. Despy, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Bernard Wayembercg en Bernadette Wayembercg;
- de Ministerraad.

Bij beschikking van 13 juli 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Bribosia en D. Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 augustus 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 1 augustus 2022 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 3 februari 2020 wordt de gemeente Morlanwelz in kennis gesteld van een besluit van de minister van Ruimtelijke Ordening van 21 januari 2020 tot toekenning van een stedenbouwkundige vergunning aan Wayembercg c.s. voor de inrichting van drie percelen die voor bewoning zijn bestemd.

Bij verzoekschrift van 4 mei 2020 stelt de gemeente Morlanwelz bij de Raad van State een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in tegen de voormelde stedenbouwkundige vergunning.

De gemeente Morlanwelz is van mening dat de beroepstermijn van 60 dagen, bepaald in artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State », is opgeschort bij het bijzonderemachtenbesluit nr. 2 van de Waalse Regering van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 » (hierna : het bekrachtigde besluit).

Bij zijn arrest nr. 249.019 van 24 november 2020 laat de Raad van State dat besluit buiten toepassing, om reden dat de Waalse Regering niet kon steunen op de impliciete bevoegdheden om de beroepstermijn voor de Raad van State op te schorten. De Raad van State oordeelt bijgevolg dat de vordering tot schorsing niet tijdig is ingesteld.

Tijdens het onderzoek van het beroep tot nietigverklaring stelt de Raad van State vast dat het voormelde besluit is bekrachtigd bij artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 « houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheidscrisis COVID-19 » (hierna : het decreet van 3 december 2020).

Op verzoek van Wayenberg c.s., tussenkomenende partijen voor de Raad van State, stelt die laatste bijgevolg de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de prejudiciële vraag*

A.1. De tussenkomenende partijen voor het verwijzende rechtscollege beroepen zich op de redenering betreffende de impliciete bevoegdheden die de Raad van State heeft gevolgd in zijn voormelde arrest nr. 249.019 van 24 november 2020. Zij benadrukken dat de Raad van State heeft geoordeeld dat « de opschorting van de beroepstermijnen voor de Raad van State en de verlenging daarvan, zoals beslist door de Waalse Regering, niet noodzakelijk blijken voor de uitoefening van de bevoegdheden [van het Waalse Gewest], inzonderheid voor de organisatie van de dwingende termijnen die van toepassing zijn op de administratieve rechtsplegingen die door het Gewest zijn ingericht. De door de Waalse Regering gewilde samenhang tussen het lot van de jurisdictionele beroepen en het lot waarin het voorziet voor de administratieve beroepen waarvoor het bevoegd is, is weliswaar begrijpelijk. Een dergelijke wens verantwoordt daarom nog niet de noodzaak van de inbreuk die aldus wordt gemaakt op de federale bevoegdheid inzake de organisatie van de rechtspleging voor de Raad van State krachtens artikel 160 van de Grondwet » (eigen vertaling).

A.2. De Ministerraad voert aan dat niet is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden, zodat een dergelijke inbreuk op de federale bevoegdheid niet is toegestaan.

De in het geding zijnde maatregel is niet noodzakelijk, aangezien (1) het beroep bij de Raad van State pas plaatsheeft nadat het Gewest zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend en uitgeput, zodat een opschorting van de beroepstermijnen voor de Raad van State niet kan worden opgevat als het *accessorium* van de bevoegdheid van het Gewest, (2) de federale wetgever zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend door het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 aan te nemen, en (3) er wordt verwezen naar het arrest van de Raad van State nr. 249.019.

Vervolgens heeft de in het geding zijnde opschorting, ook al is zij in de tijd beperkt, geen marginale gevolgen, daar (1) zij betrekking heeft op alle termijnen die van toepassing zijn op het annulatiecontentieux ten aanzien van handelingen die zijn gesteld door gewestelijke overheden of krachtens de Waalse reglementering, en zulks leidt tot een discordantie met de op federaal niveau aangenomen regeling, en (2) die betrekking heeft op de beroepstermijnen, met andere woorden op fundamentele beginselen van de procedure voor de Raad van State waarvan niet kan worden afgeweken via de impliciete bevoegdheden.

Ten slotte leent de aangelegenheid zich niet tot een gedifferentieerde regeling, daar de termijnen die van toepassing zijn op de procedure voor de Raad van State identiek moeten zijn op het nationale rechtsgebied, en verschillen te dezen een grote rechtsonzekerheid kunnen teweegbrengen. Bovendien is het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 van 21 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken » (hierna : het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12) door de federale overheid aangenomen teneinde de termijnen te verlengen die van toepassing zijn op het instellen en behandelen van de rechtsplegingen voor de Raad van State.

A.3.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voert aan dat de beroepstermijn voor de Raad van State op geldige wijze werd opgeschort bij het bekrachtigde besluit. Zij erkent dat het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 de beroepstermijnen voor de Raad van State heeft verlengd. Dat besluit heeft uitwerking van 9 april tot 3 mei 2020. De Koning had echter, volgens haar, niet de intentie de door het Waalse Gewest aangenomen regeling inzake de opschorting van de beroepstermijnen in het geding te brengen, daar dat koninklijk besluit van toepassing is « onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen ».

A.3.2. Zij voert aan dat het Waalse Gewest het bekrachtigde besluit en artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 heeft aangenomen in het kader van zijn impliciete bevoegdheden. Zij geeft aan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State die analyse heeft bevestigd.

Volgens haar zijn die twee normen noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestbevoegdheden. Het doel ervan bestaat erin het grondrecht inzake de toegang tot de rechter te waarborgen. Zij is van mening dat dat doel niet kon worden bereikt door enkel gebruik te maken van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12, daar de regeling van de tijdelijke opschorting van de beroepstermijnen die door dat laatste besluit is ingevoerd, afwijkt van de regeling die is ingevoerd bij het bekrachtigde besluit, in zoverre die restrictiever is ten aanzien van de duur van de opschorting van de termijnen. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is van mening dat dat verschil tussen de regelingen inzake de opschorting van de termijnen ongelijkheden onder de burgers doet ontstaan.

De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege zet uiteen dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde behandeling, daar de opschorting van de beroepstermijnen voor de Raad van State alleen betrekking heeft op de handelingen van administratieve overheden die onder de regelgeving van het Waalse Gewest vallen. Bovendien heeft de inbreuk op de bevoegdheden van de federale overheid, volgens haar, een marginale weerslag, aangezien de opschorting van de termijnen alleen geldt voor een zeer beperkte periode. Zij is daarnaast van mening dat de Koning, door aan te geven dat de bij het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 ingevoerde regeling van toepassing was onverminderd de door de bevoegde overheden getroffen of te treffen regelingen, heeft erkend dat het bekrachtigde besluit voldeed aan de drie voorwaarden van de theorie van de impliciete bevoegdheden.

A.4. De Waalse Regering voert aan dat de voorwaarden om zich te beroepen op de impliciete bevoegdheden zijn verantwoord in de aanhef van het bekrachtigde besluit en in de commentaar bij artikel 2 van het decreet van 3 december 2020. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft het aanwenden van de impliciete bevoegdheden in de onderhavige omstandigheden overigens uitdrukkelijk aanvaard.

Allereerst is voldaan aan de voorwaarde van noodzakelijkheid en is er geen « overlapping » met de federale maatregel : de in het geding zijnde maatregel had uitwerking van 18 maart tot 16 april 2020, met andere woorden voornamelijk vóór de federale maatregel, die uitwerking had tussen 9 april en 3 mei 2020. De maatregelen zijn bovendien onderscheiden, daar de Waalse Regering heeft geopteerd voor een opschorting van 30 dagen van alle beroepstermijnen voor de Raad van State, ongeacht of zij al dan niet vervallen gedurende die periode van 30 dagen, terwijl de federale overheid van haar kant alleen die termijnen met 30 dagen heeft verlengd die vervielen tussen 9 april en 3 mei 2020. De wil van de Waalse Regering om de samenhang te verzekeren tussen de interne beroepen en de externe beroepen is niet alleen begrijpelijk, maar ook relevant in het licht van de noodzaak om te verzekeren dat de adressaten van de handelingen die het Waalse Gewest heeft gesteld het recht op toegang tot een rechter daadwerkelijk kunnen uitoefenen. In zijn arrest nr. 249.019 heeft de Raad van State geen rekening gehouden met die noodzakelijkheid, terwijl de afdeling wetgeving van de Raad van State die wel heeft aanvaard in haar advies na dat arrest. Ten slotte heeft de in het geding zijnde maatregel de beroepstermijnen alleen opgeschort tussen 18 maart en 16 april 2020, zodat hij niet kan indruisen tegen de wil van de federale wetgever om de opschorting van de termijnen niet te verlengen tot na 3 mei 2020.

Vervolgens leent de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling. Door te preciseren dat de verlenging van de termijnen bepaald in het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 - dat werd bekrachtigd bij de wet van 24 december 2020 - van toepassing was « onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen », heeft de federale overheid aangenomen dat specifieke regelingen konden bestaan in die aangelegenheid, die bijgevolg op een gedifferentieerde wijze kon worden geregeld. Bovendien liet het machtigingsdecreet van 17 maart 2020 « tot toekenning van bijzondere machten aan de Waalse Regering in het kader van de gezondheids crisis Covid-19 » de Regering toe om op te treden in alle aangelegenheden die afhangen van het Waalse Gewest, met inbegrip van de aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden.

Ten slotte is de impact van de maatregel marginaal : het Waalse Gewest pleegt slechts inbreuk op de federale bevoegdheid ten aanzien van een enkele procedureregeling, die betrekking heeft op de termijnen voor het instellen van het beroep, gedurende een korte periode, en die slechts een beperkt aantal administratieve handelingen betreft die voor beroep vatbaar zijn voor de Raad van State, namelijk de bestuurshandelingen die zijn gesteld door de administratieve overheden die afhangen van het Waalse Gewest of met toepassing van de Waalse wetgeving.

A.5. De Ministerraad antwoordt dat het loutere gegeven dat verschillen bestaan tussen de twee regelingen, niet belet dat de in het geding zijnde maatregel met het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 overlapt. Hij is van mening dat het bekrachtigde besluit, aangezien het voorziet in een regeling inzake de opschorting van de termijnen die specifiek is voor het Waalse Gewest terwijl alle burgers op dezelfde manier worden geraakt door de federale maatregelen, ongelijkheden teweegbrengt onder de burgers.

Overigens, rekening houdend met de inachtneming van de bevoegdheidsverdelende regels, staat het in de eerste plaats aan de federale wetgever te waarborgen dat iedere rechtzoekende daadwerkelijk toegang heeft tot de Raad van State.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft, in haar opmerkingen betreffende het decreet van 3 december 2020, bovendien alleen het noodzakelijke karakter van de bekrachtiging van de in het geding zijnde bepaling erkend, en niet de noodzaak van een dergelijke opschorting van de termijnen. Ten slotte staat het niet aan het Waalse Gewest noch aan de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege hun beoordeling in de plaats te stellen van die van de federale overheid ten aanzien van de opportuniteit van die opschorting.

De bewoordingen « onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen » kunnen geen « machtiging » vormen vanwege de federale wetgever om die aangelegenheid op gedifferentieerde wijze te regelen : die bewoordingen moeten immers in hun context worden geïnterpreteerd, namelijk dat zij ertoe strekken de deeltiteiten te verzoeken om zich te inspireren op de federale maatregelen teneinde de diensten te regelen die onder hun bevoegdheid vallen, zonder evenwel de beroepstermijnen voor de Raad van State te beogen. Bovendien zou de federale wetgever de deeltiteiten niet kunnen toestaan inbreuk te plegen op zijn eigen bevoegdheid zonder de voorwaarden in acht te nemen die zijn bepaald in de artikelen 10 en 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Ten slotte was het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 nog niet bekendgemaakt toen de Waalse Regering het bekrachtigde besluit heeft aangenomen, zodat de bewoordingen die worden gebruikt in het koninklijk besluit niet kunnen aantonen dat het bekrachtigde besluit is aangenomen omdat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent.

Het feit dat de bestreden maatregel alleen betrekking heeft op een procedureregeling en in de tijd beperkt is, laat niet toe ervan uit te gaan dat die slechts een beperkte impact heeft op de federale bevoegdheid.

#### *Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen*

A.6. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege vermeldt negen redenen waarom de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling zouden moeten worden gehandhaafd indien het Hof zou besluiten tot een schending van de bevoegdheidsverdelende regels.

Ten eerste heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State besloten tot de grondwettigheid van het bekrachtigde besluit, zodat de rechtzoekenden rechtmatig ervan konden uitgaan dat de beroepstermijnen voor de Raad van State waren opgeschort op de wijze zoals bepaald in dat besluit.

Ten tweede heeft de Waalse Regering omzendbrieven aangenomen waarin de draagwijdte van en de verantwoording voor het bekrachtigde besluit worden uitgelegd, zodat de rechtzoekenden legitieme verwachtingen koesterden ten aanzien van de toepassing van het besluit.

Ten derde is de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege van mening dat zij niet kan worden gestraft wegens een vergissing van de Waalse Regering, te meer daar haar recht op toegang tot de rechter hierdoor zou worden aangetast.

Ten vierde hebben de rechtzoekenden een verlenging van de termijnen voor de gewone rechtscolleges genoten krachtens het koninklijk besluit nr. 2 van 9 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de verjaringstermijnen en de andere termijnen om in rechte te treden, alsmede de verlenging van de termijnen van de rechtspleging en de schriftelijke behandeling voor de hoven en rechtbanken ». Dat besluit had tot doel uiteenlopende toepassingen van het begrip « overmacht » te vermijden, zodat het, volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, niet coherent zou zijn haar ertoe te verplichten het bestaan van een geval van overmacht aan te tonen teneinde het redelijke karakter van de termijn voor de indiening van haar beroep voor de Raad van State te verantwoorden. Zij is van mening dat hieruit een verschil in behandeling zou voortvloeien.

Ten vijfde is zij van mening dat de handhaving van de gevolgen de gelijkheid zou waarborgen onder de rechtzoekenden, die hebben vertrouwd op de verschillende wetteksten die de beroepstermijnen hebben opgeschort, zonder zich af te vragen of die teksten grondwettig waren.

Ten zesde is de handhaving van de gevolgen volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege des te meer vereist daar ze betrekking heeft op een periode tijdens welke het leven in de maatschappij ernstig verstoord was.

Ten zevende zouden de rechtzoekenden, indien de gevolgen niet worden gehandhaafd, de consequenties dragen van de nalatigheid van de federale overheid, die de termijnen betreffende de rechtspleging voor de Raad van State uit het oog is verloren, terwijl zij de specifieke termijnen voor de gerechtelijke procedures onmiddellijk heeft opgeschort.

Ten achtste is de handhaving van de gevolgen des te meer noodzakelijk daar de federale overheid daarna eveneens de beroepstermijn voor de Raad van State heeft opgeschort om redenen die verband houden met de pandemie.

Ten negende zou het, aangezien de gemeenten centraal stonden bij het beheer van de pandemie, onrechtvaardig zijn geen oog te hebben voor de moeilijkheden die zij hebben ondergaan en voor de werklast die hen werd opgelegd. Naar het voorbeeld van andere maatregelen die de Waalse Regering heeft genomen, is het bekrachtigde besluit aangenomen met de bedoeling om de werklast van de gemeenten gedurende de pandemie draaglijk te maken.

A.7. Ten aanzien van het verzoek om de gevolgen te handhaven, gedraagt de Ministerraad zich naar de wijsheid van het Hof, daar zowel de handhaving van de gevolgen als een retroactieve toepassing van de gevolgen van een vernietigingsarrest de rechtzoekenden zouden raken. Alleen de categorie van geraakte rechtzoekenden zou variëren. Hij benadrukt evenwel dat, aangezien de toepassing van het bekrachtigde besluit door de Raad van State werd geweerd krachtens artikel 159 van de Grondwet, in sommige zaken reeds gevolgen werden vastgesteld die vergelijkbaar zijn met die welke voortvloeien uit een retroactieve vernietiging.

- B -

### *Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan*

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op het bijzonderemachtenbesluit nr. 2 van de Waalse Regering van 18 maart 2020 « betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de

wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 », zoals bekrachtigd bij artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 « houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheids crisis COVID-19 » (hierna, respectievelijk : het bekrachtigde besluit en het decreet van 3 december 2020).

B.2. In het kader van het beheer van de gezondheids crisis ten gevolge van de Covid-19-pandemie heeft het Waalse Gewest het decreet van 17 maart 2020 « tot toekenning van bijzondere machten aan de Waalse Regering in het kader van de gezondheids crisis Covid-19 » (hierna : het decreet van 17 maart 2020) aangenomen, « teneinde de Waalse overheid toe te laten met spoed en vrijwel onmiddellijk elke maatregel te nemen om te kunnen reageren op de gevolgen van die crisis » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2019-2020, nr. 135/1, p. 3). Op die manier « machtigt het Parlement de regering ertoe besluiten aan te nemen in aangelegenheden die door de Grondwet zijn voorbehouden aan de wetskrachtige norm, waarbij die procedure is aanvaard in uitzonderlijke of bijzondere omstandigheden » (*ibid.*).

Het decreet van 17 maart 2020 kent aldus aan de Waalse Regering de « bijzondere machten » toe die haar toelaten « te reageren op de pandemie Covid-19, [...] alle nuttige maatregelen [te] nemen om elke situatie te voorkomen en te behandelen die problemen stelt in het strikte kader van de pandemie Covid-19 en de gevolgen ervan en die geregeld moet worden op straffe van ernstig gevaar » (artikel 1, § 1), en, « in geval van verdaging van het Waalse Parlement toe te schrijven aan de pandemie Covid-19 [...] enkel met het oog op het waarborgen van de continuïteit van de openbare dienstverlening ondanks de pandemie Covid-19 en voorzover de dringende noodzakelijkheid van haar optreden gemotiveerd is, [...] alle nuttige maatregelen [te] nemen die onder de bevoegdheid van het Waalse Gewest vallen » (artikel 2, § 1, eerste lid).

De besluiten die krachtens die twee bepalingen zijn aangenomen, « kunnen de vigerende decretale bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen zelfs in aangelegenheden die bij de Grondwet uitdrukkelijk aan het decreet voorbehouden zijn » (artikelen 1, § 2, eerste lid, en 2, § 2, eerste lid). Die besluiten « kunnen aangenomen worden zonder dat de wettelijk of reglementair vereiste adviezen vooraf ingewonnen worden », met inbegrip van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State « in de bijzonder door de Regering gemotiveerde

gevallen » (artikel 3, § 1). Zij worden meegedeeld, vóór de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, aan de voorzitter van het Waals Parlement (artikel 3, § 2).

Die besluiten moeten bij decreet worden bekrachtigd binnen een termijn van één jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding ervan; bij gebreke van bevestiging binnen de in het eerste lid bedoelde termijn worden ze geacht nooit uitwerking te hebben gehad (artikel 4).

De machtiging die bij het decreet van 17 maart 2020 aan de Regering is verleend, is drie maanden geldig te rekenen vanaf de inwerkingtreding ervan, waarbij die termijn één keer verlengbaar is voor een gelijkwaardige duur (artikel 5). Die machtiging is dus, « overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel », « strikt beperkt in de tijd, in het licht van de uitzonderlijke gezondheidsomstandigheden die deze verantwoorden » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2019-2020, nr. 135/1, p. 3).

B.3.1. Het bekrachtigde besluit is genomen krachtens de machtiging vervat in het decreet van 17 maart 2020, op grond van de overweging dat de pandemie van het coronavirus Covid-19 « de goede werking van de verschillende overheidsdiensten in het gedrang brengt en de burgers ook de mogelijkheid ontnemt om op nuttige en daadwerkelijke wijze hun rechten te gelde te maken in het kader van de administratieve procedures en beroepen » (*Belgisch Staatsblad* van 20 maart 2020, tweede editie, p. 16596).

Het bekrachtigde besluit bepaalde in de oorspronkelijke versie ervan :

« Artikel 1. De dwingende termijnen en de beroepstermijnen, vastgesteld bij de decreten en reglementen van het Waals Gewest of krachtens deze genomen en die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waals Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 worden opgeschort te rekenen van 18 maart 2020 voor een verlengbare duur van twee maal 30 dagen voor één zelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden.

Art. 2. Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 wordt aangevuld met een paragraaf 4 luidend als volgt :

‘ § 4. De termijnen, van toepassing op nietigverklaringsrechtspraak voor de afdeling bestuursrechtspraak voor akten genomen door de administratieve overheden of de reglementering van het Waals Gewest worden opgeschort te rekenen van 18 maart 2020 en voor



een verlengbare duur van twee maal 30 dagen voor één zelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden.

De Regering kan beslissen deze opschorting op te heffen voor het vervallen van de termijn bedoeld in het eerste lid '.

Art. 3. De Regering stelt bij besluit het einde van de opschortingsperiode bedoeld in de artikelen 1 en 2 vast.

Art. 4. Dit besluit treedt in werking daags na de dag waarop het ondertekend wordt ».

B.3.2. Overeenkomstig artikel 2 van het bekrachtigde besluit zijn de beroepstermijnen die van toepassing zijn op het annulatiecontentieux voor de Raad van State, voor akten die zijn genomen door de administratieve overheden of voor de reglementering van het Waalse Gewest, opgeschort voor een duur van 30 dagen, van 18 maart tot en met 16 april 2020.

B.3.3. In de aanhef van het bekrachtigde besluit wordt aangegeven dat de opschorting van de termijnen voor de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State rechtstreeks is verbonden met de opschorting van alle dwingende termijnen die zijn vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of zijn aangenomen op grond daarvan, evenals de dwingende termijnen die zijn vastgesteld in de wetten en koninklijk besluiten die onder de bevoegdheid vallen van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen :

« Overwegende dat de WGO het coronavirus COVID-19 als pandemie gelabeld heeft op 11 maart 2020;

Gelet op de huidige en komende maatregelen, genomen om de verspreiding van het virus in de bevolking te beperken, ertoe leiden dat iedere vorm van activiteit op het grondgebied van het Waalse Gewest vertraagt, de goede werking van de verschillende overheidsdiensten aantasten en bepaalde diensten zelfs verlammen;

Overwegende dat laatstgenoemde de goede werking van de verschillende overheidsdiensten in het gedrang brengt en de burgers ook de mogelijkheid ontnemt om op nuttige en daadwerkelijke wijze hun rechten te gelde te maken in het kader van de administratieve procedures en beroepen;

Overwegende dat, met het oog op het garanderen van de continuïteit van de openbare dienstverlening, het gelijkheidsbeginsel gewaarborgd moeten worden en de rechtsveiligheid gevrijwaard dient te worden, maatregelen genomen dienen te worden die ertoe strekken dat geen enkele burger belemmerd wordt in de uitoefening van zijn rechten of de uitvoering van zijn verplichtingen wegens de impacten van de gezondheidscrisis op de dagdagelijkse werking

van de overheidsdiensten of omdat [hij zich zelf niet in een situatie bevond die hem toelaat die diensten uit te oefenen];

Overwegende dat er eveneens over gewaakt dient te worden dat de overheidsdiensten in staat worden gesteld de administratieve procedures en de beroepen daadwerkelijk te behandelen die onder hun verantwoordelijkheid vallen en tegelijk voorkomen wordt dat er bij ontstentenis beslissingen worden genomen in het geval van onmogelijkheid om in de vereiste termijnen te handelen;

Overwegende dat het bijgevolg passend is alle dwingende termijnen op te schorten, vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980;

Overwegende dat voorgesteld wordt dat deze termijnen opgeschort worden te rekenen van 18 maart 2020 en voor een verlengbare duur van twee maal 30 dagen voor één zelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden. Deze termijnen beginnen opnieuw te lopen daags na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het besluit van de Regering waarbij het einde van de opschortingsperiode wordt vastgesteld;

Overwegende dat de Regering ertoe gedwongen kan worden, over de datum van inwerkingtreding van een besluit te beslissen, het redelijk is haar er in huidige omstandigheden toe te machtigen te beslissen over de datum waarop een besluit ophoudt uitwerking te hebben;

Overwegende dat de maatregel, beoogd in dit besluit van bijzondere machten, immers in deze mate buitengewoon is dat het aangewezen is deze te beëindigen zodra blijkt dat deze maatregel niet langer verantwoord is dan wel te verlengen;

[...]

Overwegende dat de hierbij ingevoerde regeling overigens op generlei wijze zinvol zou zijn indien zij niet eveneens van toepassing zou zijn op de beroepen die voor de Raad van State ingediend kunnen worden tegen akten van bestuurlijke overheden die onder de Waalse wetgeving vallen;

Overwegende dat het dienaangaande passend is artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 te wijzigen om in dezelfde voorwaarden de opschorting voor dezelfde periode vast te leggen betreffende het aanhangigmaken van zaken voor de administratieve rechtspleging;

Overwegende dat deze maatregel verantwoord is op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; dat [hij] noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden daar de hierbij ingevoerde regel van elke samenhang ontdaan zou worden indien een extern beroep tegen een bestuursakte op een wijze behandeld zou worden die zou verschillen van een intern beroep, dat [hij] zich tot een gedifferentieerde behandeling leent voor zover [hij] enkel betrekking heeft op de akten van de administratieve overheden vallend onder het recht van het Waals Gewest en slechts een

marginale impact inhoudt voor zover [hij] enkel tijdens een zeer beperkte tijdsduur van toepassing zal zijn » (*Belgisch Staatsblad* van 20 maart 2020, p. 16596).

B.3.4. Artikel 3 van het bijzonderemachtenbesluit nr. 3 van de Waalse Regering van 18 maart 2020 « betreffende de aangelegenheden, aan het Waalse Gewest overgedragen krachtens artikel 138 van de Grondwet en betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 » (hierna : het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 3), dat niet in het geding is, voorziet eveneens erin, voor de aangelegenheden die krachtens artikel 138 van de Grondwet aan het Gewest zijn overgedragen, dat de beroepstermijnen die van toepassing zijn op het annulatiecontentieux voor de Raad van State worden opgeschort voor een duur van 30 dagen, van 18 maart tot en met 16 april 2020.

B.4.1. Het bijzonderemachtenbesluit nr. 20 van de Waalse Regering van 18 april 2020 « tot verlenging van de termijnen bedoeld in het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 en in het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 3 van 18 maart 2020 betreffende de aangelegenheden, aan het Waalse Gewest overgedragen krachtens artikel 138 van de Grondwet en betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 » (hierna : het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20) heeft het bekrachtigde besluit en het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 3 gewijzigd, en heeft de periode van opschorting waarin die besluiten voorzien, verlengd.

Het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 bepaalt :

« Artikel 1. In artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 worden de woorden ‘ voor een verlengbare duur van twee maal 30 dagen voor één zelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden ’ vervangen door de woorden ‘ voor een eerste duur van 30 dagen, die tweemaal kan worden verlengd tot een bij een besluit van de Regering vastgestelde datum, waarbij elke periode telkens niet langer mag zijn dan 30 dagen en de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden. ’.

Art. 2. In het eerste lid van paragraaf 4 van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 worden de woorden ‘ voor een verlengbare duur van twee maal 30 dagen voor één zelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden ’ vervangen door de woorden ‘ voor een eerste duur van 30 dagen, die tweemaal kan worden verlengd tot een bij een besluit van de Regering vastgestelde datum, waarbij elke periode telkens niet langer mag zijn dan 30 dagen en de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden. ’.

Art. 3. De termijn bedoeld in artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van bijzondere machten nr. 2 van 18 maart 2020 betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, wordt verlengd met een nieuwe periode die begint op 17 april 2020 en eindigt op 30 april 2020.

Art. 4. De termijn bedoeld in paragraaf 4 van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 wordt verlengd met een nieuwe periode die begint op 17 april 2020 en eindigt op 30 april 2020.

[...]

Art. 7. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het ondertekend wordt ».

B.4.2. Overeenkomstig artikel 4 van het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 wordt de periode van opschorting van de beroepstermijnen die van toepassing zijn op het annulatiecontentieux voor de Raad van State, vastgesteld in artikel 14, § 4, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de gecoördineerde wetten op de

Raad van State), zoals ingevoegd bij artikel 2 van het bekrachtigde besluit, verlengd van 17 april tot en met 30 april 2020.

De beroepstermijnen die van toepassing zijn op het annulatiecontentieux voor de Raad van State voor de akten die zijn genomen door de administratieve overheden of voor de reglementering van het Waalse Gewest, zijn dus opgeschort, met toepassing van het bekrachtigde besluit en het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 van 18 maart 2020 tot en met 30 april 2020.

B.4.3. In de aanhef van het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 wordt aangegeven :

« Gelet op de beslissing van de federale Regering van 15 april 2020 om de inperkingsperiode te verlengen tot en met 3 mei 2020;

[...]

Overwegende dat de oorspronkelijke opschortingsperiode in principe op 16 april 2020 om middernacht moest eindigen;

Overwegende dat het evenwel passend is de opschorting van alle dwingende termijnen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen krachtens deze, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten vallend onder de bevoegdheden van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, voor een periode die tot en met 3 mei loopt, te verlengen;

Overwegende dat de Regering ertoe gedwongen kan worden, over de datum van inwerkingtreding van een besluit te beslissen, het dan ook redelijk is haar er in huidige omstandigheden toe te machtigen ook te beslissen over de datum waarop een besluit ophoudt uitwerking te hebben;

Overwegende dat de maatregel, beoogd in dit besluit van bijzondere machten, immers in deze mate buitengewoon is dat het aangewezen is deze te beëindigen zodra blijkt dat deze maatregel niet langer verantwoord is dan wel te verlengen » (*Belgisch Staatsblad* van 22 april 2020, pp. 27658).

B.5.1. In overeenstemming met artikel 4 van het decreet van 17 maart 2020 bekrachtigt artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 2, terwijl het niet in het geding zijnde artikel 4 van het decreet van 3 december 2020 met name de artikelen 2 en 4 van het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 bekrachtigt.

In overeenstemming met artikel 5 van het decreet van 17 maart 2020 « tot toekenning van de bijzondere machten aan de Waalse Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19 voor de aangelegenheden geregeld bij artikel 138 van de Grondwet » bekrachtigt artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 « houdende bekrachtiging van de besluiten van de Waalse Regering van bijzondere machten in het kader van het beheer van de gezondheidscrisis COVID-19 voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 138 van de Grondwet » het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 3.

B.5.2. De parlementaire voorbereiding betreffende het artikel dat artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 is geworden, bevat overwegingen die identiek zijn aan die in de aanhef van het bekrachtigde besluit :

« Dat artikel strekt tot de bekrachtiging van het bijzonderemachtenbesluit nr. 2 van de Waalse Regering van 18 maart 2020 betreffende de tijdelijke opschorting van dwingende termijnen en termijnen voor het indienen van beroepen vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of aangenomen op grond daarvan, evenals die vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten die onder de bevoegdheden vallen van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, overeenkomstig artikel 4 van het decreet van 17 maart 2020 tot toekenning van bijzondere machten aan de Waalse Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19.

De uitzonderlijke gezondheidscrisis verbonden aan COVID-19 en de maatregelen die zijn genomen om de verspreiding van het virus bij de bevolking te beperken, hebben ertoe geleid dat iedere vorm van activiteit op het grondgebied van het Waalse Gewest werd vertraagd, de goede werking van de verschillende overheidsdiensten werd aangetast en bepaalde diensten zelfs werden verlamd.

Die laatste liet ook toe dat burgers de mogelijkheid werd ontnomen op nuttige en daadwerkelijke wijze hun rechten te doen gelden in het kader van de administratieve procedures en beroepen.

Bijgevolg dienden, met het oog op het garanderen van de continuïteit van de openbare dienstverlening, het waarborgen van het gelijkheidsbeginsel en het vrijwaren van de rechtszekerheid, maatregelen te worden genomen die ertoe strekken dat geen enkele burger belemmerd wordt in de uitoefening van zijn rechten of het nakomen van zijn verplichtingen wegens de impact van de gezondheidscrisis op de dagelijkse werking van de overheidsdiensten of wegens het feit dat hij zich zelf niet in een situatie bevond die hem toeliet die uit te oefenen.

Er diende eveneens erover te worden gewaakt dat de overheidsdiensten in staat werden gesteld de administratieve procedures en beroepen die onder hun verantwoordelijkheid vielen daadwerkelijk te behandelen en daarbij te voorkomen dat er bij ontstentenis beslissingen worden genomen wanneer het onmogelijk is te handelen binnen de vereiste termijnen.

[...]

Gelet op hetgeen voorafgaat, is het noodzakelijk gebleken alle dwingende termijnen die zijn vastgesteld in de gezamenlijke Waalse wetgeving en reglementering of die op grond daarvan zijn aangenomen, evenals die welke zijn vastgesteld in de wetten en koninklijke besluiten die onder de bevoegdheden vallen van het Waalse Gewest krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, op te schorten, evenals de openbare onderzoeken.

Die termijnen werden opgeschort vanaf 18 maart 2020 en voor een duur van dertig dagen tweemaal verlengbaar voor eenzelfde duur bij een besluit waarbij de Regering de noodzaak daartoe verantwoordt ten opzichte van de evolutie van de volksgezondheidsvoorwaarden.

[...]

Ten slotte was de ingevoerde regeling ook van toepassing op de beroepen die voor de Raad van State konden worden ingesteld tegen akten van bestuurlijke overheden die onder de Waalse wetgeving vallen.

In die zin is artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 gewijzigd teneinde, onder dezelfde voorwaarden, de opschorting voor dezelfde periode vast te leggen betreffende het aanhangig maken van zaken voor het administratieve rechtscollege. Die maatregel is verantwoord op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Ten slotte was de maatregel noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden, met inbegrip van de aangelegenheden die krachtens artikel 138 van de Grondwet aan het Waalse Gewest zijn overgedragen, daar de hierbij ingevoerde regeling van elke samenhang zou worden ontdaan indien een extern beroep tegen een bestuursakte op een wijze zou worden behandeld die zou verschillen van een intern beroep. Hij leent zich tot een gedifferentieerde behandeling daar hij enkel betrekking heeft op de akten van de administratieve overheden die onder het recht van het Waalse Gewest vallen en [...] heeft slechts een marginale impact daar hij enkel tijdens een zeer beperkte tijdsduur van toepassing zal zijn » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2020-2021, nr. 292/1, p. 17).

B.6.1. Daarnaast kent artikel 3 van de wet van 27 maart 2020 « die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I) » (hierna : de wet van 27 maart 2020) aan de Koning « bijzondere machten » toe waardoor Hij « met naleving van de fundamentele beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en met inachtneming van de rechten van verdediging van de rechtszoekenden, de bevoegdheid, de werking en de rechtspleging, met inbegrip van de bij wet bepaalde termijnen, van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges, [kan aanpassen] teneinde de goede werking van deze instanties en in het bijzonder de continuïteit van de rechtsbedeling en hun andere opdrachten te garanderen ».

In de parlementaire voorbereiding betreffende het wetsvoorstel dat aan de grondslag ligt van artikel 3 van de wet van 27 maart 2020 wordt uiteengezet :

« De goede werking van de Raad van State en van de administratieve rechtscolleges wordt verzekerd door in de mogelijkheid te voorzien om de bevoegdheid, werking en rechtspleging aan te passen. De maatregelen kunnen onder meer bepalingen bevatten die moeten toelaten de rechtsbescherming te waarborgen voor partijen die kunnen aantonen dat zij bepaalde proceduretermijnen niet hebben kunnen respecteren ten gevolge van de maatregelen die werden genomen om te beantwoorden aan de richtlijnen die overheden hebben uitgevaardigd ter bestrijding van het coronavirus » (*Parl. St.*, Kamer, 2019-2020, DOC 55-1104/001, p. 8).

B.6.2.1. In overeenstemming met de machtiging die in die bepaling is vervat, bepaalt artikel 1 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 van 21 april 2020 « met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken » (hierna : het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12) :

« Onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen, worden de termijnen, van toepassing op het instellen en het behandelen van de procedures voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die vervallen tijdens de periode van 9 april 2020 tot en met 3 mei 2020, einddatum die door de Koning aangepast kan worden bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en waarvan het verstrijken tot verval of tot een andere sanctie leidt of zou kunnen leiden indien niet tijdig wordt gehandeld, van rechtswege verlengd tot dertig dagen na afloop van die in voorkomend geval verlengde periode.

Het eerste lid is niet van toepassing op vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en op vorderingen tot het bevelen van voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend in de periode bepaald in het eerste lid ».

Artikel 1 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 voorziet aldus, voor de termijnen die van toepassing zijn op het instellen en het behandelen van procedures voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die vervallen tussen 9 april en 3 mei 2020, in een verlenging van 30 dagen na afloop van die periode. Die maatregel is evenwel niet van toepassing op de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid noch op de vorderingen tot het bevelen van voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid die in die periode zijn ingediend.

B.6.2.2. In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 wordt uiteengezet :



« Vanaf de dag dat de strengere veiligheidsvoorschriften van de Regering en de daaruit voortvloeiende beperkingen van het openbaar leven en van de bewegingsvrijheid ingegaan zijn, bestaat het risico dat verplichte proceshandelingen voor juridictionele organen niet tijdig verricht zullen kunnen worden. Weliswaar schorst overmacht elke termijn, maar het is evident dat grote discussies zullen ontstaan over de vraag of de corona-maatregelen in alle omstandigheden een dergelijke, laat staan strikte vorm van overmacht opleveren.

Ook voor de Raad van State bestaat het risico dat proceshandelingen niet tijdig verricht zullen kunnen worden.

Op die grond moeten, zolang die periode loopt, nadelige rechtsgevolgen vermeden worden, wat betekent dat processuele vervaltermijnen die gedurende die crisisperiode vervallen, verlengd moeten worden. Dat geldt eveneens voor vervaltermijnen waarop een gelijkaardige sanctie staat, zoals bijvoorbeeld de ambtshalve wering uit de debatten van een laattijdige memorie.

Dit ontwerp voorziet dan ook in een verlenging van de termijnen met dertig dagen, naar het voorbeeld van de procedures voor de hoven en rechtbanken.

Die termijn van dertig dagen - en dus niet één maand zoals voor de hoven en rechtbanken geldt - komt tegemoet aan de specifieke voorschriften voor het berekenen van de termijnen die gelden voor de Raad van State.

De termijnverlenging geldt zowel voor de termijnen binnen dewelke de partijen hun vordering moeten instellen - in de regel respectievelijk zestig of dertig dagen - als voor deze binnen dewelke de partijen hun memories moeten indienen, voortzetting van de rechtspleging moeten vragen of andere proceshandelingen (bijvoorbeeld het indienen van een verzoek tot tussenkomst) moeten stellen. Omwille van de rechtszekerheid dringt een dergelijke eenvoudige en uniforme, a.h.w. 'forfaitaire', regeling zich op, omdat die het best de rechtsbelangen behartigt, en omdat daarbij iedereen de kans krijgt om binnen een redelijke termijn na het einde van de lopende crisisperiode, alsnog op te treden. Om dus te vermijden dat bijvoorbeeld de dag waarop de crisis ophoudt meteen de dag zou zijn waarop *in extremis* zou moeten worden opgetreden, wat het geval zou kunnen zijn wanneer de termijnen geschorst worden, wordt ervoor gekozen om de vervallende termijnen te verlengen tot dertig dagen na het einde van de in artikel 1 bedoelde periode.

Die extra periode van dertig dagen maakt het mogelijk dat de partijen - particulieren zowel als hun advocaten - en de betrokken instanties - zoals griffies - kunnen overleggen en zich herorganiseren om betekeningen, kennisgevingen, neerleggingen van memories, mededelingen enz. opnieuw vlot te laten verlopen, zodat vermeden wordt dat op de dag of in een korte periode onmiddellijk na het einde van de crisis, een 'bottleneck' ontstaat.

De voorgestelde regeling zal in sommige gevallen allicht als genereus gepercipieerd worden, maar de huidige omstandigheden staan niet toe om voor elk van de talloze situaties en wettelijk bepaalde termijnen afzonderlijk en a.h.w. met een apothekersweegschaal, de perfect proportionele maatregel, *c.q.* verlenging te distilleren.

Bovendien streeft deze regeling een gelijke behandeling na van rechtzoekenden die verwikkeld zijn in procedures voor de justitiële rechter en die welke actoren zijn in een procedure voor de Raad van State.

De ontworpen regeling sluit dan ook, het zij herhaald, inhoudelijk helemaal aan bij die welke beoogd wordt voor de hoven en de rechtbanken.

Ten slotte belet, overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, de omstandigheid dat verschillende toestanden verschillend behandeld moeten worden niet dat, indien noodzakelijk, hun verscheidenheid opgevangen wordt in categorieën die slechts in grote lijnen en bij benadering met de werkelijkheid overeenstemmen.

Bij dit alles mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat hier een per hypothese tijdelijke noodmaatregel genomen wordt » (*Belgisch Staatsblad*, 22 april 2020, pp. 27761-27762).

B.6.2.3. Het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 voorzag eveneens, tussen 9 april en 3 mei 2020, in afwijkende regels voor de behandeling van de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (artikel 2) en voor het houden van een openbare terechtzitting (artikel 3) of voor de elektronische mededeling (artikelen 4 en 5) voor de Raad van State.

De periode bedoeld in de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12 is verlengd tot en met 18 mei 2020 bij het koninklijk besluit van 4 mei 2020 « tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk Besluit nr. 12 van 21 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken », en vervolgens tot en met 30 juni 2020 bij het koninklijk besluit van 18 mei 2020 « tot verlenging van sommige maatregelen genomen bij het Koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken ».

De termijnen voor het instellen en behandelen van de procedures, bedoeld in artikel 1 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12, werden echter niet verlengd.

In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het voormeld koninklijk besluit van 4 mei 2020 wordt in dat verband aangegeven :

« De regeling van artikel 1 van het KB nr. 12 wordt niet verlengd omdat er geen juridische onzekerheid mag bestaan over een langere periode voor wat de geviseerde overheidshandelingen betreft » (*Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2020, p. 30338).

B.6.3. Artikel 2 van de wet van 24 december 2020 « tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I) » heeft het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12, alsook de voormelde besluiten van 4 en 18 mei 2020 bekrachtigd.

### *Ten gronde*

B.7. Bij zijn arrest nr. 69/2022 van 19 mei 2022 heeft het Hof de artikelen 2 en 4 van het decreet van 3 december 2020 vernietigd en de gevolgen van de vernietigde bepalingen gehandhaafd.

In dat arrest heeft het Hof geoordeeld :

« B.14. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 160 van de Grondwet en de artikelen 10 en 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de bestreden bepaling, door het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 2 te bekrachtigen, inbreuk maakt op een aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid, zonder dat is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden.

[...]

B.18. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt :

‘ Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.

[...] ’.

Die bepaling behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State te bepalen, met inbegrip van de

procedureregels, en de gevallen te definiëren waarin de Raad van State bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege en advies uitbrengt.

B.19. Door een besluit te bekrachtigen dat, in artikel 14, § 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de algemene procedureregels wijzigt die van toepassing zijn op de termijn van het beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State, maakt de decreetgever inbreuk op de bevoegdheid die bij artikel 160 van de Grondwet aan de federale overheid is voorbehouden.

B.20.1. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt het evenwel mogelijk om decretale bepalingen vast te stellen in aangelegenheden waarvoor de Parlementen niet bevoegd zijn, met inbegrip van, overeenkomstig artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de aangelegenheden die de Grondwet aan de federale wetgever heeft voorbehouden.

In het kader van de toewijzing van bijzondere machten, moeten de door de regeringen van de deelentiteiten genomen maatregelen vallen onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Die regeringen kunnen derhalve, in dat kader, bepalingen vaststellen in aangelegenheden waarvoor hun parlementen niet bevoegd zijn, op voorwaarde dat zij, overeenkomstig een wetgevende machtiging en onder voorbehoud van een wetgevende bekrachtiging, handelen met inachtneming van de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.20.2. Opdat artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing kan zijn, is het vereist dat de aangenomen reglementering noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de bestreden bepalingen op de aangelegenheid slechts marginaal is.

B.21.1. Zoals is vermeld in B.3.3 en in B.5.2 zijn het bekrachtigde besluit en de bestreden bepaling verantwoord door wettige doelstellingen bestaande in ‘ het garanderen van de continuïteit van de openbare dienstverlening, het waarborgen van het gelijkheidsbeginsel en het vrijwaren van de rechtszekerheid, [het nemen van] maatregelen [...] die ertoe strekken dat geen enkele burger belemmerd wordt in de uitoefening van zijn rechten of de uitvoering van zijn verplichtingen wegens de impact van de gezondheidscrisis op de dagelijkse werking van de overheidsdiensten of omdat hij zich zelf niet in een situatie bevond die hem toelaat die diensten uit te oefenen ’.

Ten aanzien van de inbreuk op de federale bevoegdheid om de termijnen van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State te regelen, wordt aangevoerd dat het optreden van het Waalse Gewest ‘ noodzakelijk is voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden daar de hierbij ingevoerde regel van elke samenhang ontdaan zou worden indien een extern beroep tegen een bestuursakte op een wijze behandeld zou worden die zou verschillen van een intern beroep ’.

De ingevoerde opschortingsregeling steunt derhalve op het idee van een onontbeerlijk parallellisme tussen, enerzijds, de opschorting van de dwingende termijnen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Waalse wetgeving en, anderzijds, de opschorting van de termijnen met betrekking tot de beroepen tot nietigverklaring die voor de Raad van State zijn ingesteld tegen akten van administratieve overheden die vallen onder de Waalse wetgeving.

Dat standpunt kan niet worden gevolgd. De opschorting van de ‘ interne ’ dwingende termijnen die van toepassing zijn op de administratieve procedures die worden behandeld door de overheden die vallen onder de Waalse wetgeving heeft immers tot gevolg de termijnen op te schorten die van toepassing zijn op de aanneming van akten waartegen een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State zou kunnen worden ingesteld, zodat die maatregel volstaat om, bij wege van gevolgtrekking, het ingaan op te schorten van de termijnen van ‘ externe ’ beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State ten aanzien van die akten. Zoals de Raad van State bij zijn arrest nr. 249.019 van 24 november 2020 heeft geoordeeld, heeft de opschorting van uitsluitend de dwingende termijnen van toepassing op het gewestelijk bestuurlijk optreden, ‘ geen enkel noodzakelijk gevolg voor het ingaan en berekenen van de termijnen die van toepassing zijn op de jurisdictionele procedure voor de Raad van State ’.

Een maatregel inzake de opschorting van de termijnen van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State, een aangelegenheid die ressorteert onder de federale overheid, was dus niet noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest.

B.21.2. Het niet-noodzakelijke karakter van de bestreden maatregel, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Waalse Gewest, wordt voorts bevestigd door het feit dat de federale overheid zelf een maatregel heeft genomen inzake de verlenging van de termijnen van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State, in artikel 1 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12, bekrachtigd bij de wet van 24 december 2020.

In tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, kunnen de woorden ‘ onverminderd de door de bevoegde overheid getroffen of te treffen regelingen ’, in artikel 1 van het koninklijk bijzonderemachtenbesluit nr. 12, geen machtiging vormen die door de federale wetgever zou worden verleend om inbreuk te maken op zijn eigen bevoegdheid, daar de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten zich niet kunnen ontdoen van een bevoegdheid die aan hen is toegekend door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, noch die kunnen opzeggen of uitwisselen.

B.22.1. De argumentatie van het Waalse Gewest volgens welke de aangelegenheid zich zou lenen tot een gedifferentieerde regeling daar die alleen betrekking heeft op de akten van de administratieve overheden die vallen onder het recht van het Waalse Gewest, kan evenmin worden gevolgd, net zo min als de bewering dat die maatregel slechts een marginale impact zou hebben omdat die slechts gedurende een zeer beperkte periode in de tijd van toepassing zou zijn.

B.22.2. Het gegeven dat de bestreden maatregel alleen betrekking heeft op de akten van administratieve overheden die vallen onder het recht van het Waalse Gewest, betekent niet dat de aangelegenheid van de termijnen met betrekking tot de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Immers, zoals reeds is uiteengezet in B.6, heeft de federale overheid een regeling aangenomen om te voorkomen dat de gezondheidscrisis nadelige juridische gevolgen heeft voor de rechtzoekenden wat betreft de proceduretermijnen voor de Raad van State. De federale maatregel inzake de verlenging van de proceduretermijnen die verstrijken tussen 9 april en 3 mei 2020, voor een duur van dertig dagen na afloop van die periode, streeft hetzelfde doel na als de bestreden maatregel en is, zoals de bestreden maatregel, beperkt in de tijd.

Hoewel zij identieke doelen nastreven en uitzonderlijke maatregelen vormen, waren de federale regeling en de gewestelijke regeling echter onderscheiden wat betreft hun uitwerking,

hun gevolgen en hun referentieperiode, daar het ging om, enerzijds, een forfaitaire verlenging van alleen de proceduretermijnen die verstrijken gedurende een bepaalde periode (tussen 9 april en 3 mei 2020), voor een duur van dertig dagen na afloop van die periode, met uitsluiting van de vorderingen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en de vorderingen tot het bevelen van voorlopige maatregelen bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingesteld gedurende die periode, en, anderzijds, een algemene opschorting van de termijnen van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State gedurende een bepaalde periode (tussen 18 maart en 30 april 2020).

Niet alleen was de bestreden maatregel niet noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden, zoals is vermeld in B.21.1, maar, gecombineerd met de federale maatregel inzake de verlenging van de proceduretermijnen, leidt hij tot rechtsonzekerheid ten aanzien van de berekening van de termijnen voor de rechtzoekenden, die worden onderworpen aan onderscheiden procedurele behandelingen ten aanzien van de beroeps- en proceduretermijnen voor de Raad van State, naargelang zij al dan niet partij zijn bij een contentieux betreffende akten van de administratieve overheden die vallen onder het recht van het Waalse Gewest.

B.22.3. Ten slotte betekent het feit dat een maatregel van toepassing is gedurende een zeer korte periode in de tijd niet noodzakelijk dat de impact ervan marginaal is.

Gelet op de gevolgen van de bestreden maatregel op het vlak van de rechtszekerheid, kan de impact van die maatregel, die raakt aan de fundamentele regels inzake de berekening van de beroepstermijnen voor de Raad van State, ook al is die beperkt in de tijd, niet als marginaal worden beschouwd.

B.23. Het middel is gegrond. Bijgevolg dient artikel 2 van het decreet van 3 december 2020 te worden vernietigd, in zoverre het artikel 2 van het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 2 bekrachtigt.

B.24. De bepalingen die onlosmakelijk zijn verbonden met de bestreden bepaling moeten eveneens worden vernietigd, namelijk artikel 4 van het decreet van 3 december 2020, in zoverre het de artikelen 2 en 4 van het Waalse bijzonderemachtenbesluit nr. 20 bekrachtigt ».

B.8. Bij hetzelfde arrest heeft het Hof de gevolgen van de vernietigde bepalingen gehandhaafd, zodat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 november 2022.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul