

Numéro du rôle : 1973
Arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale (arrêté royal de codification du 24 juin 1988), posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges L. François, P. Martens, A. Arts et E. De Groot, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 87.162 du 10 mai 2000 en cause de la s.a. Belgacom Directory Services (B.D.S.) contre la ville de Liège, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 mai 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« En tant qu'ils instaurent un mode de publication par voie d'affichage des règlements et ordonnances des autorités communales, qui est opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne créent-ils pas une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans le chef desdites personnes par rapport aux habitants de la commune ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 15 septembre 1997, la s.a. B.D.S. a introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation contre un règlement adopté par le conseil communal de Liège le 26 mars 1997 et publié par voie d'affichage, conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, du 7 au 29 avril 1997. La ville de Liège invoque la tardiveté du recours.

La requérante, qui dit n'avoir eu connaissance du règlement que de manière fortuite le 29 juillet 1997, considère que la *ratio legis* de l'article 112 précité s'appuie à l'évidence sur le fait que le législateur a considéré que les réglementations ne concernant que les habitants d'une commune pouvaient être portées de manière suffisamment efficace à la connaissance de ceux-ci par voie d'affichage dans un lieu géographiquement proche d'eux; elle estime que la loi crée une discrimination entre les habitants de la commune et les personnes qui, n'y habitant pas, n'ont pas la possibilité d'accéder aux informations publiées de cette manière; elle demande, à titre principal, que le Conseil d'Etat écarte l'application des dispositions de son règlement de procédure relatives à la prescription des recours en annulation des actes qui doivent être publiés et, à titre subsidiaire, qu'une question préjudicielle soit adressée à la Cour.

Le Conseil d'Etat relève que le règlement instaure, pour les exercices 1997 à 2000, à charge de tout éditeur une taxe sur la distribution ou la diffusion, sur le territoire de la commune, d'annuaires ou de guides téléphoniques ou de téléfax, qu'il y va donc d'un règlement intéressant les personnes ou la généralité des personnes, notamment les sociétés qui, comme c'est le cas de la requérante, éditent ou distribuent des annuaires ou guides téléphoniques ou des téléfax et que ce règlement devait, partant, être publié conformément à l'article 112 précité. Il estime que le recours est tardif mais, se référant à l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, adresse à la Cour la question reproduite plus haut.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 26 mai 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 août 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 septembre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Belgacom Directory Services, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, boulevard du Roi Albert II 27, par lettre recommandée à la poste le 6 septembre 2000;

- la ville de Liège, Hôtel de ville, place du Marché, 4000 Liège, par lettre recommandée à la poste le 26 septembre 2000;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 11 octobre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 2000.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 23 novembre 2000.

Par ordonnance du 26 octobre 2000, la Cour a prorogé jusqu'au 26 mai 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 février 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 1er mars 2001.

A l'audience publique du 21 mars 2001 :

- ont comparu :

. Me C. Everaerts, avocat au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Belgacom Directory Services;

. Me S. Van Eyll *loco* Me E. Hody, avocats au barreau de Liège, pour la ville de Liège;

. Me G. Van Hoorebeke *loco* Me F. Maussion et Me P. Goffaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. En droit

- A -

Sur la compétence de la Cour

A.1. Pour le Conseil des ministres, la Cour n'est pas compétente pour répondre à la question. La discrimination dont se plaint la s.a. B.D.S., à savoir le fait de se voir opposer la forclusion de son recours, alors qu'elle n'habite pas la commune, procède en effet de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat qui, pour fixer le point de départ du délai de recours, prend en compte non pas le jour où le requérant prend effectivement connaissance de l'acte mais celui de sa publication. L'article 112 de la nouvelle loi communale qui fait l'objet de la question préjudicielle ne peut en toute hypothèse être la cause de la discrimination alléguée en l'espèce, puisque, lorsque fut adoptée la disposition dont il est issu, soit l'article 102 de la loi communale du 30 mars 1836, il n'était pas encore question du recours en annulation au Conseil d'Etat.

Quant au fond

A.2.1. Dans son mémoire, la s.a. B.D.S. rappelle les faits de l'espèce et soutient qu'en estimant que les réglementations ne concernant que les habitants d'une commune pouvaient être portées de manière suffisamment efficace à la connaissance de ceux-ci par voie d'affichage dans un lieu géographiquement proche d'eux, le législateur a manifestement méconnu l'hypothèse de règlements pouvant affecter des personnes n'habitant pas la commune et n'ayant pas la possibilité matérielle d'accéder aux informations publiées de cette manière; il a traité ces dernières de manière discriminatoire car l'on ne peut exiger d'elles qu'elles s'informent de manière permanente des règlements adoptés par toutes les communes du Royaume. La loi a été modifiée pour supprimer une discrimination qui y était contenue mais on ne peut considérer que l'affichage qui y est prescrit puisse constituer une mesure de publication faisant courir un délai de recours vis-à-vis de personnes qui n'ont pas pu être atteintes par cette mesure de publicité.

A.2.2. La ville de Liège s'en réfère expressément au mémoire qui sera déposé par le Conseil des ministres et estime que la question préjudicielle doit recevoir une réponse négative.

A.2.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que si, comme en France à l'époque révolutionnaire ou napoléonienne, il avait été décidé d'imposer en droit belge un régime de publicité effective des textes législatifs et réglementaires, la loi communale aurait dû prendre en compte la différence objective existant entre ceux qui habitent la commune et ceux qui n'y habitent pas. Etant donné cependant qu'il est impossible de réaliser la publicité effective (même si l'on reporte la date d'entrée en vigueur d'un texte en fonction de l'éloignement géographique, même si l'on porte la loi sur la place publique, tous ne l'entendront pas, et parmi ceux qui l'entendront, tous ne la comprendront pas), c'est le système dit de la publicité légale qui a été préféré; ce système repose sur la fiction selon laquelle, une fois certaines formalités accomplies, tous les citoyens sont censés avoir pris connaissance du texte. Dès lors qu'il s'agit d'imposer à l'autorité d'agir « cartes sur table » et que, selon un arrêt de la Cour de cassation du 11 mars 1919, l'insertion d'une loi au *Moniteur belge* n'est pas destinée à la porter à la connaissance du public, mais uniquement à lui imprimer un caractère d'authenticité qui suffit pour que, dès ce moment, elle soit présumée connue de tous, la situation géographique est indifférente et il n'est ni discriminatoire ni déraisonnable de déduire une présomption de connaissance d'un règlement communal de l'accomplissement des formalités d'affichage prévues par l'article 112 de la nouvelle loi communale, sans avoir égard à la résidence, dans la commune ou non, du destinataire du règlement. D'autres régimes de publicité peuvent certes être envisagés (publication au *Moniteur belge*, site Internet) mais ils peuvent être difficilement mis en œuvre et ne garantissent pas la publicité effective.

Le système retenu présente certes, comme en l'espèce, des inconvénients mais notre système constitutionnel permet d'y remédier puisque l'article 159 de la Constitution permet au justiciable de contester la légalité d'un règlement alors même que le délai de recours au Conseil d'Etat est expiré. Ainsi, à l'occasion d'un recours juridictionnel qu'elle intenterait contre l'avertissement-extrait de rôle l'invitant à payer la taxe

litigieuse, la société B.D.S. pourra toujours se prévaloir de cet article 159 de la Constitution et brandir, à l'encontre du règlement-taxe, une exception d'illégalité fondée sur les mêmes griefs que ceux développés à l'appui du recours en annulation au Conseil d'Etat.

A.2.4. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres réfute la distinction fondée sur une ligne de démarcation qu'il juge trop nette entre habitants et non-habitants d'une commune : il estime en effet que les moyens de la requérante devant le Conseil d'Etat lui permettent de jouir, bien qu'ayant son siège social à Bruxelles, de bien plus de facilités pour s'enquérir de l'adoption par la ville de Liège de normes la concernant, que bon nombre de citoyens liégeois qui sont retenus par leurs activités professionnelles ou empêchés de se déplacer vu leur grand âge ou leur état de santé ou encore qui, plus simplement, ignorent que les règlements communaux sont affichés.

- B -

B.1. Les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale disposent :

« Art. 112. Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.

L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public. »

« Art. 114. Les règlements et ordonnances visés à l'article 112 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté royal. »

B.2.1. Il ressort de la question préjudicielle et de la motivation de l'arrêt de renvoi que la Cour est interrogée sur la différence de traitement que l'article 112 créerait entre les habitants de la commune et les personnes qui y sont étrangères, les premiers pouvant plus facilement que les secondes savoir quand les règlements et ordonnances qu'il vise sont publiés et, par là, savoir quand commence à courir le délai du recours en annulation de ce règlement devant le Conseil d'Etat.

L'article 114, déterminant la date à laquelle les règlements et ordonnances précités deviennent obligatoires et la manière de constater leur publication, est étranger à cette différence de traitement et n'est donc pas inclus dans le contrôle de la Cour.

B.2.2. L'argument du Conseil des ministres selon lequel la différence de traitement en cause procéderait, non pas de l'article 112 de la nouvelle loi communale, mais de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, disposition réglementaire qui échappe au contrôle de la Cour, ne peut être admis : cet argument aboutit en effet à modifier la teneur de la question préjudicielle en invitant la Cour à prendre en compte, non pas l'opposabilité des règlements et ordonnances qui y est visée, mais le point de départ du délai de recours contre ces règlements et ordonnances. Or, il n'appartient pas aux parties de modifier la teneur des questions adressées à la Cour.

B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4. Le Conseil d'Etat a jugé, dans l'arrêt *a quo*, que le règlement en cause, instaurant à charge de tout éditeur une taxe sur la distribution ou la diffusion, sur le territoire de la commune, d'annuaires ou de guides téléphoniques ou de téléfax, devait être publié.

B.5.1. Le législateur peut raisonnablement estimer que les autorités communales ne sauraient être tenues d'assurer à leurs règlements et à leurs ordonnances une publicité équivalente à celle prévue pour les dispositions intéressant l'ensemble des habitants du Royaume, ces ordonnances et règlements ne présentant normalement qu'un intérêt local.

B.5.2. Lorsqu'il a revu, par la loi du 8 avril 1991, la disposition en cause (alors inchangée depuis 1836), le législateur s'est interrogé sur la publicité à donner aux actes qu'elle vise en observant que très peu d'habitants en lisaient les textes là où ils étaient affichés (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n° 915-1, p. 1), que l'affichage prévu n'était plus compatible, selon certains, avec le volume et la complexité des réglementations actuelles et que d'autres modes de publication que celui prévu aujourd'hui par la disposition en cause, telle la publication dans les périodiques d'information communaux, ne constituaient pas une solution acceptable (*idem*, n° 915-2, pp. 2 et 3). Il a pu, légitimement, considérer que c'est vis-à-vis des habitants de la commune que la publicité des ordonnances et règlements communaux devait être prévue et que les personnes qui n'y habitent pas mais qui y ont un intérêt veilleront à s'informer et disposeront pour le faire de moyens de communication plus commodes que ceux du dix-neuvième siècle. La balance ainsi faite entre l'intérêt de permettre que toute situation contraire au droit puisse être éliminée et celui de ne pas permettre que la régularité de l'action administrative puisse être en tout temps contestée ne peut être considérée comme manifestement déraisonnable.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 112 de la nouvelle loi communale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la publication des règlements et ordonnances communaux qu'il vise fait courir le délai de recours en annulation au Conseil d'Etat tant vis-à-vis des habitants de la commune que vis-à-vis des personnes étrangères à celle-ci.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 mai 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior