

Numéro du rôle : 7287
Arrêt n° 146/2020 du 12 novembre 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives à l'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, posées par le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques et T. Detienne, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 6 novembre 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 novembre 2019, le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose aux provinces de publier leurs actes sur leur site internet afin de rendre ces derniers opposables, là où l'article L1133-2 du même code prévoit que les actes des communes sont opposables, même sans avoir été publiés sur leur site internet, après affichage et annotation dans un registre *ad hoc* ?

2. L'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interprété comme imposant aux provinces de se ménager la preuve de la date de la publication en ligne du règlement-taxe viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il impose aux provinces une obligation non prévue pour les autres normes publiées à la fois dans un recueil et sur internet ?

3. L'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation interprété comme imposant aux provinces de se ménager la preuve de la date de la publication en ligne du règlement-taxe, sans toutefois prévoir lui-même ni déléguer au gouvernement, la compétence de définir les modalités pratiques permettant à la province de se ménager la preuve de la mise en ligne du règlement sur son site internet, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Orange Belgium », assistée et représentée par Me X. Thiebaut, avocat au barreau de Liège;

- la province de Luxembourg (représentée par son collège provincial), assistée et représentée par Me M. Nihoul, avocat au barreau du Brabant wallon.

Par ordonnance du 15 juillet 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, qu'en cas d'une telle demande, l'affaire serait prise à l'audience du 24 septembre 2020, à l'heure ultérieurement fixée par le président, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er septembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1er septembre 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 16 février 2017, la province de Luxembourg a enrôlé une taxe sur les pylônes et mâts d'un montant de 247 500 euros à charge de la SA « Orange Belgium », pour l'exercice d'imposition 2016.

Le 4 août 2017, la SA « Orange Belgium » a introduit une réclamation auprès du collège provincial de Luxembourg, lequel a déclaré cette réclamation non fondée le 1er février 2018.

La SA « Orange Belgium » a alors saisi le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne.

Le grief essentiel est tiré de l'absence de preuve du caractère obligatoire du règlement-taxe au jour de l'enrôlement de la cotisation, en raison de l'absence de preuve de la publication du règlement-taxe sur le site Internet de la province.

L'opérateur de téléphonie mobile soutient que le règlement-taxe n'a pas fait l'objet de la mise en ligne requise par l'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), mise en ligne qui s'ajoute à la publication au Bulletin provincial pour que les actes et règlements des provinces wallonnes aient force obligatoire.

La province de Luxembourg soutient que cette double publication est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'il n'est pas prévu que les règlements communaux doivent faire l'objet d'une double publication pour avoir force obligatoire.

C'est dans ce contexte que, par un jugement du 6 novembre 2019, le Tribunal de première instance de Luxembourg, division Marche-en-Famenne, a posé les questions préjudicielles reproduites plus haut.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1.1. La SA « Orange Belgium » rappelle d'abord que les modalités de publication prévues pour les règlements et ordonnances des communes, d'une part, et pour les règlements des provinces, d'autre part, ont toujours été différentes, et que cela s'explique par les tailles respectives de ces deux collectivités territoriales. En tant que la première question préjudicielle vise à comparer ces deux situations, elle appelle une réponse négative.

En effet, lorsque le législateur décréto wallon a décidé, par le décret du 12 février 2004 « organisant les provinces wallonnes », que les règlements et ordonnances provinciaux seraient désormais publiés par la voie du Bulletin provincial et par la mise en ligne sur le site Internet de la province, d'une part, et que ces règlements et ordonnances deviendraient obligatoires le huitième jour après cette double publication, d'autre part, son but était d'accroître l'accessibilité à ces normes provinciales.

La SA « Orange Belgium » soutient que le but poursuivi par le législateur décréto était légitime, pertinent et proportionné à cet objectif. Toutes les provinces wallonnes possédaient déjà un site Internet et les publications pouvaient se faire par toutes voies de droit. Par un arrêt du 12 février 2020, la Cour d'appel de Liège a jugé qu'une province, en publiant les traces d'archivage laissées sur le site, avait apporté la preuve de la publication sur son site Internet et de la date de cette publication.

Dans son mémoire en réponse, la SA « Orange Belgium » soutient que la province de Luxembourg se méprend sur l'objectif de la publication. Cet objectif consiste simplement à assurer la diffusion des textes officiels. Le caractère authentique des textes ressortit, soit, en ce qui concerne les lois, à leur promulgation, soit, en ce qui concerne les règlements et ordonnances provinciaux, à leur adoption par les autorités, avec transcription dans les procès-verbaux rédigés par le directeur général de la province.

La publication n'a donc pas vocation à assurer le caractère authentique du texte publié.

Les difficultés techniques soulevées par la province de Luxembourg sont imaginaires, estime la SA « Orange Belgium ».

A.1.2. La province de Luxembourg soutient que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Les communes, comme les provinces, disposent d'un site Internet depuis plusieurs années et rien ne justifie qu'il soit imposé aux seules provinces de publier leurs règlements sur leur site Internet, et encore moins de subordonner la force obligatoire de ces règlements à leur publication en ligne.

Certes, le territoire provincial est en principe plus étendu que le territoire communal, cette différence justifiant que les actes provinciaux soient publiés dans un journal officiel (en l'occurrence le Bulletin provincial) et non par affichage, comme c'est le cas pour les actes communaux.

La publication par affichage est de nature temporaire et éphémère, ce qui justifie que la réalité de celle-ci soit attestée par une mention spécifique. La publication dans un journal officiel, en revanche, est stable et durable, de sorte que la publication papier se suffit à elle-même. La date du répertoire fait foi, jusqu'à preuve du contraire.

La discrimination est d'autant plus disproportionnée et inacceptable, soutient la province de Luxembourg, que la publication sur Internet conditionne la force obligatoire et que la disposition est interprétée comme imposant à la province de prévoir une modalité de nature à certifier ladite publication comparable à celle qui est prévue pour l'affichage communal, alors que le texte est muet sur ce point.

#### *Quant à la deuxième question préjudicielle*

A.2.1. Selon la SA « Orange Belgium », la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative. L'obligation de se ménager la preuve de la publication découle de l'article 190 de la Constitution et des principes généraux du droit fiscal, et non de l'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le droit commun de la preuve en droit fiscal reste d'application.

A.2.2. La province de Luxembourg soutient que l'obligation, pour les provinces wallonnes, de se ménager la preuve de la mise en ligne de leurs règlements découle de l'interprétation de l'article L2213-2 en cause, donnée par la Cour d'appel de Liège, dans son arrêt précité.

Par ailleurs, le législateur prévoit systématiquement les modalités de constatation et de preuve lorsqu'il entend imposer à la collectivité concernée de se ménager la preuve de la publication de ses actes. C'est le cas pour les communes, et, si la Nouvelle loi communale impose aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale de publier en ligne leurs règlements, elle prévoit expressément que la force obligatoire de ceux-ci est conditionnée par un affichage. C'est également le cas pour les actes fédéraux, régionaux et communautaires.

Interpréter l'article L2213-2 du CDLD comme imposant *a posteriori* de prévoir une mention qui ne l'était pas par le texte met les provinces dans la plus grande insécurité juridique, de manière discriminatoire, et fait naître, en outre, une différence de traitement injustifiée en ce qui concerne le mode de publication des règlements imposé aux communes.

#### *Quant à la troisième question préjudicielle*

A.3.1. La SA « Orange Belgium » demande aussi à la Cour de répondre à la troisième question préjudicielle par la négative.

Elle soutient que l'article L2213-2 du CDLD n'impose pas un mode particulier de publication en ligne pour que celle-ci puisse être prouvée par toutes voies de droit, et que, si le législateur avait prévu la façon dont les provinces wallonnes doivent apporter la preuve de la mise en œuvre de leurs règlements, la liberté dont jouiraient ces provinces de prouver le fait et la date de la publication s'en trouverait considérablement limitée.

A.3.2. La province de Luxembourg soutient qu'il résulte de l'interprétation de l'article litigieux, soumise par le juge *a quo* et donnée par la Cour d'appel de Liège dans son arrêt du 5 juin 2019, qu'un mode de publication particulier est requis, concomitant à la mise en ligne, qu'il soit de nature informatique ou de nature administrative, telle l'annotation du directeur général attestant la mise en ligne sur l'exemplaire papier du répertoire provincial.

Une telle interprétation est manifestement discriminatoire et attentatoire au principe de la sécurité juridique, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

- B -

### *Quant à la première question préjudicielle*

B.1. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD) avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il impose aux provinces de publier leurs actes par la voie du Bulletin provincial et sur le site Internet de la province pour qu'ils aient force obligatoire, alors que l'article L1133-2 du même Code prévoit que les actes des communes sont rendus obligatoires par la voie de l'affichage et d'une annotation dans un registre *ad hoc*.

B.2. L'article L2213-2 du CDLD dispose :

« Les règlements et les ordonnances du conseil ou du collège provincial sont publiés en leur nom, signés par leur président respectif et contresignés par le directeur général.

Ces règlements et ordonnances sont publiés par la voie du Bulletin provincial de la province et par la mise en ligne sur le site internet de la province ».

Pour répondre aux questions préjudicielles, il convient d'avoir égard à l'article L2213-3 du même Code, qui dispose :

« Les règlements et ordonnances signés par le président et contresignés par le directeur général, munis de l'approbation du Gouvernement, quand il y a lieu, sont transmis aux autorités que la chose concerne.

Ils deviennent obligatoires le huitième jour après celui de l'insertion dans le Bulletin provincial et de sa mise en ligne sur le site internet de la province, sauf le cas où ce délai aurait été abrégé par le règlement ou l'ordonnance.

Le conseil ou le collège provincial peut, outre l'insertion dans le Bulletin provincial et la mise en ligne, prescrire un mode particulier de publication ».

L'article L1133-2 du même Code, qui est relatif aux communes, dispose :

« Les règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 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 du Gouvernement ».

B.3. L'article L2213-2 en cause, introduit dans le CDLD par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 « portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux » trouve son origine dans l'article 100 du décret de la Région wallonne du 12 février 2004 « organisant les provinces wallonnes ».

Les travaux préparatoires de cette disposition mentionnent :

« La publicité des décisions et des actes de la province est accrue, particulièrement par l'intégration, comme mode de publication obligatoire de ses actes, de la mise en ligne sur le site officiel de la province. Ce nouveau mode de communication vient s'ajouter, et non se substituer, aux modalités d'affichage et de publication sur support écrit préexistantes » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 3).

B.4. Les dispositions précitées font naître une différence de traitement entre le mode de publication applicable aux actes des communes et le mode de publication applicable aux actes des provinces.

B.5.1. L'article 190 de la Constitution dispose :

« Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

À l'instar de l'article L1133-2 du CDLD pour les communes, l'article L2213-2, en cause, règle, en exécution de l'article 190 de la Constitution, le mode de publication de tous les règlements et ordonnances provinciaux. Par la première question préjudicielle, la disposition en cause est soumise à l'examen de la Cour en ce que le caractère obligatoire de ces règlements et ordonnances est subordonné à une double publication, à savoir leur publication au Bulletin provincial et leur mise en ligne.

B.5.2. Compte tenu de ce que la publication est une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels, la faculté pour chaque personne d'en prendre connaissance en tout temps est, comme la Cour l'a déjà jugé par son arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, un droit inhérent à l'État de droit, puisque c'est cette connaissance qui permet à chacun de s'y conformer.

B.5.3. La différence de traitement entre le mode de publication des règlements et ordonnances des communes et le mode de publication des règlements et ordonnances des provinces repose sur un critère objectif : même si les unes et les autres sont des collectivités politiques territoriales qui sont investies par la Constitution de responsabilités autonomes, il résulte de cette autonomie, de la diversité en ce qui concerne l'ampleur de leurs compétences territoriales et de la diversité de leurs attributions que le législateur décréteil a pu organiser des modes de publication différents pour leurs règlements et ordonnances respectifs.

B.5.4. Il apparaît des travaux préparatoires que le législateur décréteil a souhaité renforcer la « publicité » des règlements et ordonnances des provinces, en ajoutant à l'obligation de publier ceux-ci dans le Bulletin provincial, l'obligation de les mettre en ligne. Le but recherché par la disposition en cause est légitime.

B.5.5. La Cour doit toutefois examiner si le moyen choisi est pertinent et s'il est dans un rapport de proportionnalité avec le but visé.

B.5.6. En l'espèce, en subordonnant le caractère obligatoire des règlements et ordonnances des provinces à un double mode de publication, le législateur décréteil a pris une mesure qui n'est pas pertinente par rapport à l'objectif de publicité recherché. La publication d'un acte en vue de le rendre obligatoire ne peut en effet pas être confondue avec le but, poursuivi, d'en renforcer la publicité, objectif auquel contribue la mise en ligne des règlements et ordonnances provinciaux.

B.5.7. En outre, la mesure contenue dans la disposition en cause n'est pas proportionnée au but poursuivi par le législateur décréteil.

En effet, en conditionnant la force obligatoire des règlements et ordonnances provinciaux à la double formalité de l'insertion dans le Bulletin provincial et de la mise en ligne, le législateur décréteil a pris le risque de voir publier deux versions différentes des mêmes règlements et ordonnances.

Par ailleurs, en cas de hiatus entre le jour de la publication des règlements et ordonnances provinciaux dans le Bulletin provincial et le jour de leur mise en ligne, la double publication peut avoir une incidence sur la sécurité juridique qui doit être garantie à tous les destinataires de ces règlements et ordonnances.

B.5.8. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où il impose, outre leur publication au Bulletin provincial, la publication en ligne des règlements et ordonnances des provinces comme une condition pour qu'ils aient force obligatoire, alors que le législateur décréteil entendait renforcer la « publicité » des textes officiels, l'article L2213-3 du CDLD est dénué de pertinence et disproportionné au but poursuivi par le législateur décréteil.

B.6. L'article L2213-3 du CDLD n'est donc pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.7. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article L2213-2 du CDLD avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il impose aux provinces de se ménager la preuve de la publication en ligne de leurs textes officiels, en l'espèce de leur règlement-taxe, alors que cette obligation n'est pas prévue pour d'autres textes, notamment les règlements et ordonnances communaux, lorsque ceux-ci sont à la fois publiés dans un recueil et mis en ligne.

B.8. La deuxième question préjudicielle repose sur l'interprétation donnée par le juge *a quo* à l'article L2213-2, en cause, du CDLD, qui renvoie notamment à un arrêt de la Cour d'appel de Liège par lequel celle-ci a jugé qu'il appartient à la province de rapporter la preuve de la régularité de la publication en ligne de ses textes.

B.9. Ni l'article L2213-2, alinéa 2, en cause, ni les travaux préparatoires ne mentionnent que la mise en ligne des règlements et ordonnances provinciaux doit faire l'objet d'une certification particulière, en manière telle qu'une telle preuve ne doit pas être apportée et ne peut conditionner la force obligatoire des règlements et ordonnances provinciaux.

B.10. Compte tenu de la réponse donnée à la première question préjudicielle, la deuxième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

B.11. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de l'article L2213-2 du CDLD, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il impose aux provinces de se ménager la preuve de la date de la publication en ligne des textes officiels, en l'espèce d'un règlement-taxe, sans toutefois définir les modalités de la preuve de cette mise en ligne ou déléguer explicitement au gouvernement la compétence de les définir.

B.12. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés en B.9 et en B.10, la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- En ce qu'il impose, en plus de leur publication au Bulletin provincial, la publication en ligne des règlements et ordonnances des provinces comme une condition pour que ceux-ci aient force obligatoire, l'article L2213-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Les deuxième et troisième questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 novembre 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût