

L'affichage des règlements communaux devant la Cour constitutionnelle

L'annotation dans les registres comme règle probatoire

MARIE SERVAIS* et XAVIER MINY**

Aux termes de l'article 190 de la Constitution, la publication est une condition préalable à la force obligatoire des normes de l'ordre juridique belge. Autrement dit, ce n'est qu'une fois leur publication effectuée dans les formes prescrites que celles-ci pourront créer des obligations dans le chef des administrés.

Conformément à la jurisprudence classique de la Cour de cassation initiée en 1919, et sans préjudice de la vigilance de la Cour constitutionnelle quant à l'« égal accès effectif » au droit⁽¹⁾, la publication d'une norme « n'est pas destinée à la porter à la connaissance du public, mais uniquement à lui imprimer le caractère d'authenticité qui suffit pour que dès ce moment elle soit présumée connue de tous »⁽²⁾. Parmi les méthodes de publication figure toujours, pour ce qui concerne certaines normes juridiques, celle de l'affichage. Un tel système, pour le moins daté, soulève automatiquement la question de sa preuve, en particulier lorsqu'il s'agit de fixer le point de départ des délais à respecter pour introduire un recours à l'encontre de la règle juridique ainsi diffusée⁽³⁾. Du reste, dans le cas où un pouvoir public échouerait à prouver sa publication, la norme ne pourra être revêtue d'une quelconque force obligatoire et ne pourra créer d'obligations dans le chef des citoyens.

Dans ce contexte, plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle étaient attendus depuis quelque temps en ce qui concerne les mécanismes probatoires d'affichage des règlements communaux, en particulier à propos de règles fiscales. Faisant sommairement le point sur les grandes lignes du débat, cette

contribution revient sur la série d'arrêts prononcés en quelques mois par la Haute juridiction en abordant les réformes en cours à l'heure d'écrire ces lignes au vu de l'important contentieux que connaissent actuellement les tribunaux compétents en matière fiscale.

I. Cadre général de la publication : la question de la force probante

Les normes juridiques intègrent pleinement l'ordre juridique belge lorsque celles-ci ont force obligatoire. Elles sont alors opposables aux citoyens. Cette opposabilité et cette force obligatoire permettent à ces derniers de se prévaloir des droits conférés par les normes prises par les autorités publiques. Elles permettent simultanément à l'État ainsi qu'aux autres autorités publiques d'imposer des obligations et de veiller à leur bon respect. L'article 190 de la Constitution dispose à ce titre qu'« 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 »⁽⁴⁾. Autrement dit, une norme n'est obligatoire et opposable aux citoyens qu'à la condition d'être portée à leur connaissance par le biais d'une publication⁽⁵⁾.

La publication d'une norme peut prendre différentes formes, lesquelles sont déterminées par la loi. Les normes de rangs législatif et réglementaire, qu'elles émanent de l'autorité fédérale ou des entités

* Avocate au barreau de Bruxelles, Maître de conférences à l'Université de Liège.

** Auditeur adjoint au Conseil d'État. Maître de conférences à l'Université de Liège. Les opinions ici exprimées sont propres à l'auteur et ne lient aucunement l'Institution dont il relève.

(1) Voy. Cour const., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004 et Cour const., arrêt n° 10/2007 du 17 janvier 2007. Voy. ég. F. VANDEVENNE, « La dernière page du Moniteur... », *J.L.M.B.*, 2007/16, pp. 652-659.

(2) Cass., 11 février 1919, *Pas.*, 1919, I, pp. 9 et s. Voy. ég. Cass., 4 juin 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 97. En l'occurrence, il était question de la publication au *Moniteur belge*.

(3) Voy. M. PAQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 441.

(4) Voy., au sujet de cette disposition, J. VELAERS, « Artikel 190 van de grondwet: de bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur », in L. WINTGENS (éd.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm: acta van het Centrum voor Wetgeving: regulering en jurisprudentie*, Bruges, die Keure, 2003, pp. 31-70.

(5) À ce sujet, voy. C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2021, p. 3, et, plus largement, pp. 3-15.

fédérées, entrent en vigueur, en règle, le dixième jour suivant leur publication au *Moniteur belge*⁽⁶⁾.

Au niveau des collectivités locales, quelques particularités surgissent toutefois d'un territoire à l'autre, la matière ayant été régionalisée⁽⁷⁾.

En ce qui concerne les normes provinciales, leur publication est régie en Flandre par le décret provincial du 9 décembre 2005⁽⁸⁾. Les règlements et ordonnances des conseils provinciaux et de la députation « entrent en vigueur le cinquième jour qui suit le jour de leur publication, sauf stipulation contraire »⁽⁹⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2014, la publication s'opère sur le site internet provincial⁽¹⁰⁾ « avec mention tant de la date à laquelle ils sont adoptés que de la date de publication sur le site web provincial »⁽¹¹⁾. En Région wallonne, la matière est régie par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD) : les normes provinciales y acquièrent force obligatoire le huitième jour suivant celui de leur « insertion dans le Bulletin provincial et de sa mise en ligne sur le site internet de la province »⁽¹²⁾. La preuve de la publication des règlements provinciaux, en Région

wallonne, ne peut être rapportée que par la production d'un extrait du *Bulletin provincial*, lequel reprend le texte du règlement⁽¹³⁾.

Au niveau communal, à l'issue de la 5^e Réforme de l'État, c'est également le législateur régional qui est compétent depuis le 1^{er} janvier 2002. Il convient par conséquent de distinguer plusieurs hypothèses.

En Région flamande, la matière est régie par les articles 286 et 288 du décret flamand du 22 décembre 2017 sur l'administration locale⁽¹⁴⁾. Ces dispositions prévoient la publication des normes communales sur l'application en ligne de la commune, et ce, depuis le 1^{er} janvier 2014. Toutefois, la publication et la date des normes communales doivent encore être attestées par une mention dans un registre tenu conformément à la manière prévue par le Gouvernement flamand⁽¹⁵⁾.

Pour leur part, les règlements et ordonnances des autorités communales de la Région wallonne sont toujours publiés « 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

(6) Voy. la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (*M.B.*, 21 juin 1961) ; art. 56, § 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative (*M.B.*, 2 août 1966) ; art. 22, 55, 56 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980), et art. 47, 48 et 53 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*M.B.*, 18 janvier 1984) ; art. 8, 32, 33, 39, 69, al. 2, 70bis et 73, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*M.B.*, 14 janvier 1989). Depuis le 1^{er} janvier 2003, le *Moniteur belge* n'est en principe plus imprimé, mais est disponible en version numérique sur internet. Quatre exemplaires doivent cependant être imprimés sur papier (voy. l'article 474 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *Moniteur belge* du 31 décembre 2002).

(7) Art. 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. La Région de Bruxelles-Capitale n'est pas visée, celle-ci étant extra-provincialisée, en vertu de l'article 5, de la Constitution. Il convient de noter, sans entrer dans les détails, que l'article 2 de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, tel que modifié par la loi du 5 juin 1934 (*M.B.*, 20 juin 1934), énonce que « [l]es arrêtés pris par les gouverneurs et commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale sont publiés par affiche dans chacune des communes où ils sont applicables ; ils déterminent le moment où ils deviennent obligatoires ».

(8) *M.B.*, 29 décembre 2005.

(9) Art. 181 du décret provincial du 9 décembre 2005, *M.B.*, 29 décembre 2005.

(10) Art. 180 du décret provincial du 9 décembre 2005.

(11) B. ENGELLEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », *R.F.R.L.*, 2021, p. 28.

(12) Art. L2213-2 et L2213-3 du CDLD. Ainsi, le nouveau mode de communication par la voie numérique vient s'ajouter, et non se substituer, aux modalités d'affichage et de publication sur support écrit préexistantes (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2003-2004, n° 613/1, p. 3).

(13) La Cour constitutionnelle a en effet jugé qu'en imposant, en complément de la publication au *Bulletin provincial*, la publication sur internet des règlements et ordonnances provinciaux afin de conférer une force obligatoire à ces normes, l'article L2213-3 du CDLD violait les articles 10 et 11 de la Constitution. Cette publication en ligne était une condition complémentaire « dénuée de pertinence et disproportionnée au but poursuivi par le législateur », à savoir, renforcer la « publicité » des textes officiels (Cour const., arrêt n° 146/2020 du 20 novembre 2020, B.5.8 et B.6). Voy. ég. Cass., 11 mars 2021, R.G. n° C.20.0026.F ; E. VAN BRUSTEM, « La publication des règlements-(taxes) provinciaux et communaux : entre tradition et modernité, sécurité juridique et charge de la preuve, il ne faut pas confondre publication et publicité de l'acte administratif », *A.P.T.*, 2021, p. 457.

(14) *M.B.*, 15 février 2018.

(15) Art. 288 du décret sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018. Voy. l'arrêt du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 relatif à la publication et aux possibilités de consultation d'arrêtés et de pièces de l'administration locale, concernant la manière dont les règlements et ordonnances de l'administration locale sont tenus au registre et concernant les possibilités de consultation des arrêtés des zones policières et des zones de secours (*M.B.*, 11 mai 2018). Désormais abrogé, l'arrêt du Gouvernement flamand du 18 janvier 2008 prévoyait que l'annotation au registre devait avoir lieu le jour de la publication. L'annotation au registre devait être datée et signée.

cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle »⁽¹⁶⁾. Ils entrent en vigueur, en règle, le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage⁽¹⁷⁾. 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.

La matière est réglée, en Région de Bruxelles-Capitale, par les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale. Son article 112 dispose que les normes communales sont publiées « par voie d'affichage et par leur mise en ligne sur le site internet de la commune ». L'article 114, alinéas 2 et 3, dispose que :

« Le fait et la date de publication de ces règlements et ordonnances par la voie de l'affichage sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement.

La publication de ces règlements et ordonnances par leur mise en ligne sur le site internet de la commune et, le cas échéant, par voie de presse, n'a pas d'influence sur leur entrée en vigueur »⁽¹⁸⁾.

Enfin, il convient de relever que la Communauté germanophone est désormais compétente pour élaborer les règles de publication des règlements et ordonnances des communes sur son territoire⁽¹⁹⁾. Concrètement, les normes doivent être publiées à la fois par voie d'affichage et sur le site internet

communal⁽²⁰⁾. En vertu de l'article 75 du décret communal du 23 avril 2018, « [l]eur publication et la date de celle-ci sont constatées par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par le Gouvernement ».

De ce panorama des normes applicables en la matière, nous constatons qu'en Région wallonne, en Région de Bruxelles-Capitale et en Communauté germanophone, il existe toujours un système de publication par voie d'affichage des normes communales. En des termes plus concrets, la publication se réalise par la présentation d'une affiche sur des valves présentes à l'extérieur, souvent sur les façades des hôtels de ville. En outre, une telle affiche mentionne la parution d'un nouveau règlement, ainsi que les horaires d'ouverture des services administratifs, auxquels les citoyens peuvent consulter le texte dans son intégralité. En Flandre, la publication se fait en revanche exclusivement par le biais d'internet. Notons encore qu'une publication sur internet est partout prévue, sauf en Région wallonne.

De manière transversale, les législations des trois Régions et de la Communauté germanophone précisent que la preuve de la publication de la norme communale, et donc de son affichage – le cas échéant, par la voie digitale –, est apportée par le constat de l'annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet. Celle-ci doit comprendre le fait et la date de la publication⁽²¹⁾. Relevons encore que les

⁽¹⁶⁾ Art. L1133-1 du CDLD.

⁽¹⁷⁾ Art. L1133-2 du CDLD.

⁽¹⁸⁾ Concernant les délais de recours, il convient toutefois d'être attentif à la jurisprudence du Conseil d'État. Voy. en effet C.E., arrêt n° 237.285 du 3 février 2017 : « 11. *Of de misleiding door de verwerende partij gebeurlijk te beschouwen is als een geval van onoverwinnelijke dwaling in hoofde van de verzoekende partij die verantwoordt dat de beroepstermijn tegen de bestreden beslissing van 29 juni 2014 in elk geval niet kan ingaan vóór 3 oktober 2014, laat de Raad van State buiten beschouwing nu boe dan ook niet blijkt dat vóór die datum genoegzaam is voldaan aan de vereiste dubbele bekendmaking van de bestreden belasting. Meer bepaald kan de verwerende partij er niet van overtuigen dat zij vóór 3 oktober 2014 het belastingreglement naar behoren online heeft geplaatst en bekendgemaakt op de website van de gemeente. Zoals de verzoekende partij terecht benadrukt, is in die plaatsing voorzien "[t]eneinde de toegang van de burger tot de rechtsbandelingen met algemene strekking die de gemeenteoverbeden aannemen te bevorderen" (ontwerp dat tot de ordonnantie 'tot wijziging van de nieuwe gemeentewet' van Zoals de verzoekende partij terecht benadrukt, is in die plaatsing voorzien "[t]eneinde de toegang van de burger tot de rechtsbandelingen met algemene strekking die de gemeenteoverbeden aannemen te bevorderen" (ontwerp dat tot de ordonnantie 'tot wijziging van de nieuwe gemeentewet' van 5 maart 2009 heeft geleid, Parl.St. Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2008- 2009, A-512/1, 20). Daarbij sluit noodzakelijk aan dat, zoals de verzoekende partij eveneens opmerkt, de publicatie op de website op een voldoende transparante wijze dient te gebeuren. 13. De plaats waarop de bestreden belasting volgens stuk L van de verwerende partij op de website van de gemeente was gezet en gevonden kon worden, beantwoordt daar in het geheel niet aan. Om van de bestreden beslissing kennis te kunnen nemen moet de betrokkene niet het tabblad "Publicaties" openen, maar het tabblad "Sint-Agatha-Berchem", en vervolgens doorklikken via "Politieke leven" en "Gemeenteraad" naar "Gemeenteraad van 19 juni 2014". Wie kennis wil nemen van het bestreden reglement op de gemeentelijke website, moet dus blijkbaar al weten op welke datum de gemeenteraad de belasting goedkeurde. Dat is noch evident, noch wordt het verantwoord. Een dergelijke "bekendmaking" op de website van de gemeente beantwoordt niet aan wat, gelet op het doel ervan, vereist is opdat ze redelijkerwijze in aanmerking kan worden genomen, samen met de aanplakking, als startpunt van de termijn van beroep tegen de reglementen en verordeningen. 14. De verwerende partij staft niet de juistheid van haar exceptie dat het op 13 november 2014 ingestelde beroep buiten de beroepstermijn is ingesteld ».*

⁽¹⁹⁾ Voy. le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B., 16 juin 2004).

⁽²⁰⁾ Art. 74 et 75 du décret communal du 23 avril 2018 (M.B., 8 juin 2018).

⁽²¹⁾ Dans son arrêt du 8 novembre 2018, la Cour de cassation a jugé que le registre ne doit pas forcément être préalablement relié, les annotations pouvant être inscrites sur des feuilles volantes, tenues par ordre chronologique et reliées postérieurement et annuellement (Cass., 8 novembre 2018, R.G. n° C.17.0604.F., disponible sur <https://juportal.be>).

divers législateurs ont habilité leur Gouvernement respectif à déterminer la forme que doit prendre ce registre. Si, en Communauté flamande, l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 trouve à s'appliquer, il faut toujours, à défaut d'une autre norme pertinente, se référer à l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales dans les autres Régions et en Communauté germanophone⁽²²⁾.

Depuis quelques années, la Cour de cassation a validé et explicité le mode de publication par voie d'affichage, ainsi que les modalités qui l'entourent⁽²³⁾. Ainsi, concernant en l'espèce un règlement-taxe, la Cour a, le 20 décembre 2018, jugé que « l'affichage doit s'entendre d'un mode permanent de publication qui permet aux intéressés de prendre connaissance, à toute heure, de l'existence d'un règlement ou d'une ordonnance dont il leur appartiendra, s'ils le souhaitent, de s'informer de la teneur à l'endroit précisé par l'affiche. L'affichage doit donc être en permanence accessible au public »⁽²⁴⁾. À noter encore que la Cour de cassation a précisé, par un arrêt du 25 février 2003 que « le caractère obligatoire des actes [communaux à publier par la voie de l'affichage] résulte uniquement de la publication visée [...] ; que par contre, l'annotation de ces actes dans le registre prévu [à cet effet] ne concerne que la preuve de la publication ; que cette annotation et l'inscription de ces actes dans le registre [...] ne constituent pas une condition du caractère obligatoire de ces actes »⁽²⁵⁾. Autrement dit, l'annotation ne conditionne pas le

caractère obligatoire du texte affiché. Elle ne doit être assimilée qu'à un mode probatoire. D'ailleurs, « il ne s'ensuit pas que cette annotation fasse preuve de la régularité de l'affichage »⁽²⁶⁾ : à défaut d'un affichage dans les règles, le règlement est dépourvu de force obligatoire et n'est donc pas opposable⁽²⁷⁾. Selon la cour d'appel de Mons, la production de l'affiche reste d'ailleurs pertinente, en particulier, pour pouvoir vérifier que les mentions matériellement constatées sont intrinsèquement correctes⁽²⁸⁾.

Pour autant, il convient encore de s'interroger sur l'articulation entre la publication des normes et l'inscription dans le registre dont il vient d'être question plus haut. Un important contentieux occupe à ce titre les prétoires depuis une quinzaine d'années, en particulier en matière fiscale, en ce qui concerne le mode de publication d'un règlement(-taxe) et la force probante de l'affichage⁽²⁹⁾. En effet, s'il est admis que la non-réalisation de la formalité de l'affichage entraîne la nullité de l'imposition⁽³⁰⁾, la portée d'une absence d'inscription dans le registre a initialement donné lieu à diverses interprétations.

Certaines communes ne procèdent en effet pas systématiquement à ladite annotation ou, du moins, n'accomplissent pas la formalité le premier jour de la publication aux valves ou de la mise en ligne⁽³¹⁾. Il peut également survenir que les annotations ne comprennent pas nécessairement toutes les mentions prescrites par les dispositions réglementaires⁽³²⁾. La question s'est dès lors posée de savoir si l'on pouvait admettre d'autres modes de preuve du fait et de la

Malgré les réticences de certains juges du fond (Mons, 4 novembre 2020, R.G. n° 2019/RG/432, *R.F.R.L.*, 2021, pp. 328-331), la Cour de cassation maintient cette jurisprudence (Cass., 20 octobre 2022, R.G. n° F.21.0066.F, disponible sur : <https://juportal.be>). Voy. aussi S. PLAS, « Hoe te bewijzen dat een lokaal belastingreglement werd bekendgemaakt ? Over aantekeningen in een register, informaticabewijzen en de strenge rechtspraak van het Hof van Cassatie », *L.R.B.*, 2022, pp. 13-14.

(22) Arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales (*M.B.*, 29 octobre 1991).

(23) Cass., 20 décembre 2018, R.G. n° F.17.0148.F ; Cass., 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F et Cass., 4 mars 2022, R.G. n° C.21.0440.F, disponibles sur : <https://juportal.be>.

(24) Cass., 20 décembre 2018, R.G. n° F.17.0148.F, *J.L.M.B.*, 2020, p. 145.

(25) Cass., 25 février 2003, R.G. n° P.02.0625.N, *Pas.*, 2003, I, p. 408.

(26) Cass., 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F, disponible sur : <https://juportal.be>. Par un arrêt du 25 février 2022 (F.20.0083.F), la Cour de cassation a en conséquence jugé que « [l']arrêt, qui considère "qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à d'autres pièces que l'annotation dans le registre spécial pour statuer sur l'opposabilité du règlement-taxe" et que, partant, toute demande de production de l'affiche est d'office sans pertinence, viole les dispositions légales précitées ».

(27) C.E., 13 janvier 2022, n° 252.629. Voy. M. LEVIS, « La publication du règlement de taxe ou de redevance communale en Région wallonne », *R.F.R.L.*, 2022, p. 359 ; C. HOREVOETS, « Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets », *C.D.P.K.*, 1998, pp. 407 et s.

(28) Voy. récemment Mons, 20 octobre 2023, R.G. n° 2022/RG/280.

(29) S. PLAS, « Hoe te bewijzen dat een lokaal belastingreglement werd bekendgemaakt ? Over aantekeningen in een register, informaticabewijzen en de strenge rechtspraak van het Hof van Cassatie », *L.R.B.*, 2022, pp. 4-34.

(30) Voy., p. ex., Civ. Mons, 17 février 2009, *J.L.M.B.*, 2010, pp. 839-848, note E. VAN BRUSTEM et M. VAN BRUSTEM : « Pas de valves communales, pas de taxe communale ! Le non-respect de l'obligation de publication par voie d'affichage des règlements-taxes entraîne l'annulation de la taxe communale additionnelle ».

(31) Cass., 21 mai 2015, R.G. n° F.13.0158.F et F.14.0098.F ; Cass., 27 septembre 2019, R.G. n° F.18.0056.F, disponible sur : <https://juportal.be>.

(32) Concernant le défaut d'annotation datée, voy. Cass., 12 janvier 2018, R.G. n° F.16.0087.F, *F.J.F.*, 2018, p. 155.

date de la publication des règlements⁽³³⁾ – autrement dit, par toutes voies de droit – ou si l'arrêté royal du 14 octobre 1991 – ou l'arrêté précité du gouvernement flamand – devait « être interprété comme prescrivant un mode obligatoire et unique de preuve du fait et de la date de la publication des règlements communaux »⁽³⁴⁾.

Si, en examinant la jurisprudence du Conseil d'État⁽³⁵⁾, il semblait un temps admis de produire d'autres éléments à titre de preuve de la publicité régulière, la jurisprudence de la Cour de cassation s'est explicitement fixée dans un tout autre sens depuis le 21 mai 2015. La Cour juge en effet dorénavant que l'annotation dans le registre des publications, conformément aux prescrits exposés ci-avant, constitue l'unique moyen de preuve admissible de la publication d'un règlement ou d'une ordonnance communale⁽³⁶⁾. L'inscription régulière constitue à ce titre « une formalité substantielle dont le non-respect a pour effet que la preuve de la publication n'est pas rapportée conformément à la loi et que, faute de publication, le règlement n'est pas opposable au contribuable »⁽³⁷⁾. En d'autres termes, la preuve de la publication ne peut être apportée par la preuve matérielle – à l'aide d'une photographie, par exemple – de l'affichage du règlement litigieux. Dans un arrêt du 13 mars 2020, la Cour de cassation a par ailleurs consacré l'obligation de réaliser l'annotation dans le registre le premier jour de la publication du règlement⁽³⁸⁾. Cette position a à nouveau été confirmée le 3 décembre 2021⁽³⁹⁾. Il convient toutefois de souligner que, dans un arrêt rendu le 22 juin 2023, la Cour de cassation a explicitement

insisté sur la portée de cette condition en jugeant cette fois-ci que « l'annotation ne fait preuve de la date de la publication que lorsqu'elle est faite le jour de l'affichage, ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication »⁽⁴⁰⁾. Cette dernière précision n'est pas anodine vu l'interprétation stricte qui était de mise par le passé.

En ce qui concerne la législation flamande, il convient toutefois de relever qu'une certaine jurisprudence de fond fait preuve d'une plus grande souplesse et de pragmatisme quant à l'identification des mentions essentielles de l'annotation. La cour d'appel de Gand, le 21 avril 2020⁽⁴¹⁾, a ainsi jugé que le respect de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 janvier 2008, encore applicable *in casu*, en ce qu'il prévoyait que la signature de l'annotation au registre devait être datée, n'était pas prescrit à peine de nullité. Selon la cour, la simple violation de la forme de l'annotation au registre n'entraîne donc pas l'inopposabilité du règlement-taxe. Néanmoins, vu les circonstances, il n'a pas été possible de déterminer avec suffisamment de certitude quand l'annotation avait été réalisée. Par conséquent, la cour n'a pu supposer que l'annotation avait bien eu lieu le jour de la publication. À la lecture de cet arrêt, il semble dès lors autorisé de déduire la date de l'annotation de la numérotation du registre, même si les formalités ne sont pas strictement respectées sur ce point⁽⁴²⁾.

En outre, certaines juridictions du Nord du pays ont admis une impression du site internet de la commune indiquant la date de la publication si cette

(33) B. LOMBAERT et M. NIHOUL, « Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire », note sous Civ. Bruxelles, 16 janvier 2003, *Rev. dr. commun.*, 2003, p. 50 ; E. VAN BRUSTEM et M. VAN BRUSTEM, « Pas de valves communales, pas de taxe communale ! Le non-respect de l'obligation de publication par voie d'affichage des règlements-taxes entraîne l'annulation de la taxe communale additionnelle », *op. cit.*

(34) J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « La publication d'un règlement-taxe communal », *R.G.C.F.*, 2010, p. 7 ; F. STEVENART MEEUS, « Publicité passive de l'administration et fiscalité communale », in D. RENDERS (éd.), *L'accès aux documents administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 950. Voy. ég., dans le même sens mais d'une manière plus nuancée, P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Liège, Faculté de droit de Liège, 1975, pp. 101-102 ; J.-P. MAGREMANNE et F. VAN DE GEHUCHTE, *La procédure en matière de taxes locales*, Bruxelles, Larcier, 2004, n° 26.

(35) C.E., 13 juin 2003, n° 120.603 et C.E., 2 avril 2009, n° 192.140.

(36) Cass., 21 mai 2015, R.G. n° F.14.0098.F et F.13.0158.F ; 8 novembre 2018, R.G. n° C.17.604.F ; 10 octobre 2019, R.G. n° C.18.0384.N ; 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F ; 25 février 2022, R.G. n° F.20.0083.F ; 22 juin 2023, R.G. n° F.22.0045.F, disponibles sur : <https://juportal.be>.

(37) Cour const., arrêt n° 164/2022, du 15 décembre 2022, B.2. ; Cass., 27 septembre 2019, R.G. n° F.18.0056.F ; Cass., 12 janvier 2018, R.G. n° F.16.0087.F ; Cass., 13 mars 2020, R.G. n° F.19.0003.F ; Cass., 3 décembre 2021, R.G. n° C.20.0366.F, disponibles sur : <https://juportal.be>.

(38) Cass., 13 mars 2020, R.G. n° F.19.0003.F, disponible sur : <https://juportal.be>.

(39) Cass., 3 décembre 2021, R.G. n° C.20.0366.F.

(40) Cass., 22 juin 2023, R.G. n° F.22.0045.F (c'est nous qui soulignons). Voy. déjà Cass., 27 septembre 2019, R.G. n° F.18.0056.F.

(41) Gand, 21 avril 2020, R.G. n° 2018/AR/1105, *T.F.R.*, 2020, pp. 980-985.

(42) Voy. ég. Gand, 21 avril 2020, R.G. n° 2018/AR/1119, T. DE JONCKHEERE et M. DE JONCKHEERE, « Noot – de bekendmaking van de bekendmaking: formalistische machtsstrijd of een betekenisvolle invulling », *T.F.R.*, 2020, p. 986.

impression est accompagnée⁽⁴³⁾ d'une liste comprenant la date de création du fichier sur le serveur⁽⁴⁴⁾. Il semble donc que la jurisprudence flamande examine la question de la preuve de la publication des règlements-taxes communaux d'une manière moins formaliste qu'en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale : lorsqu'il existe un registre chronologique et numéroté (à pages fixes) et que le secrétaire communal a l'habitude de procéder à l'annotation à la même date que l'affichage ou la publication sur le site internet de la commune, alors, pragmatiquement, le non-respect de l'exigence formelle d'indiquer la date de l'annotation au registre n'entraîne pas forcément l'inopposabilité du règlement-taxe⁽⁴⁵⁾.

II. Les quatre arrêts de la Cour constitutionnelle et leur portée

Confrontées à un contentieux de plus en plus fourni, des juridictions, ayant chacune à appliquer une législation régionale différente, ont jugé opportun de poser à la Cour constitutionnelle plusieurs questions en lien direct avec la portée de l'annotation. En définitive, la Cour a elle aussi eu à se prononcer, à quatre reprises, sur l'admissibilité éventuelle d'autres modes de preuve de la publication des règlements et ordonnances communaux.

Dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 164/2022, c'est le droit applicable en Région Wallonne qui est en cause. Les faits à l'origine de l'affaire peuvent être synthétisés ainsi. L'annotation au registre communal d'un règlement-taxe portant sur la collecte et le traitement des déchets était intervenue neuf jours après la publication de l'affiche du règlement aux valves⁽⁴⁶⁾. Dans le cadre de ce litige, le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne, a interrogé la Cour constitutionnelle quant à la compatibilité avec la Constitution et au principe de sécurité juridique de la distinction existant entre le mode de publication des normes communales et provinciales. Le mode de publication des normes provinciales, dans un *Bulletin provincial* ou sur le site internet de la province, pourrait-il engendrer une inconstitutionnalité

dès lors qu'il s'agit d'une procédure moins contraignante au regard de celle régissant la publication des normes communales ? Par son arrêt du 15 décembre 2022, la Cour constitutionnelle rappelle la finalité de l'affichage prévu par le CDLD, lequel impose « aux communes de publier leurs règlements et ordonnances par la voie de l'affichage pour qu'ils aient force obligatoire et d'effectuer une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet pour apporter la preuve de la publication et de la date de publication »⁽⁴⁷⁾. La Cour constitutionnelle se rallie ensuite à la jurisprudence constante de la Cour de cassation, précitée, en ce qui concerne la règle probatoire prévue par l'arrêté royal du 14 octobre 1991. Elle a jugé que la distinction relevée est bien constitutionnelle : le législateur wallon, au travers du CDLD, « a pu organiser des modes de publication différents » suivant les collectivités politiques territoriales, tenant compte notamment de l'intérêt local que présentent les règlements et ordonnances communales⁽⁴⁸⁾. La Cour constitutionnelle conclut par ailleurs que la publication des règlements et ordonnances communaux n'entraîne pas des effets disproportionnés pour les communes et qu'« [i]l est en effet accordé une valeur probatoire particulière à l'annotation signée et par l'affichage établi de cette manière (...). Ces obligations administratives n'entraînent pas une charge excessivement lourde pour l'administration communale »⁽⁴⁹⁾.

Un deuxième arrêt, qui porte le numéro 165/2022, a été rendu le même jour. Dans ce cadre, la Cour a examiné conjointement diverses questions, en grande partie analogues, posées, d'une part, par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles et, d'autre part, par celui du Luxembourg, division Marche-en-Famenne. Dans les deux litiges, il était question d'une annotation intervenue postérieurement à l'affichage du règlement-taxe.

Les questions préjudicielles ont visé plusieurs points relatifs à l'affichage en tant que mode de publication d'une norme, sans pour autant questionner directement sa constitutionnalité. Les juges *a quo* ont ainsi interrogé la Cour sur la constitutionnalité de l'habilitation conférée par le CDLD et la Nouvelle loi communale au pouvoir exécutif « de déterminer la forme de l'annotation de la publication par voie

⁽⁴³⁾ Civ. Louvain, 13 octobre 2017, C. BUYSSE, « Comment prouver la publication d'un règlement-taxe communal ? bis », *Fiscologue*, 2017, n° 1547, p. 14.

⁽⁴⁴⁾ Civ. Louvain, 14 février 2020, *Fisc. Koer.*, 2020, pp. 167-170.

⁽⁴⁵⁾ T. DE JONCKHEERE et M. DE JONCKHEERE, *op. cit.*, p. 989.

⁽⁴⁶⁾ Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022.

⁽⁴⁷⁾ Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022, B.1.1.

⁽⁴⁸⁾ Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022, B.6 et B.8.1.

⁽⁴⁹⁾ Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022, B.8.4.

d'affichage (...) dans le registre communal »⁽⁵⁰⁾. En effet, une habilitation au pouvoir exécutif peut porter sur la forme de la publication des normes, « pour autant que celle-ci soit décrite de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement établis par le pouvoir législatif »⁽⁵¹⁾. La Cour est également interrogée sur la constitutionnalité de l'annotation au registre en ce qu'elle constitue le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement ou d'une ordonnance communale, ainsi que sur l'exigence suivant laquelle l'annotation doit être faite le premier jour de l'affichage⁽⁵²⁾. Par ailleurs, la Cour est à nouveau interrogée au sujet de la constatation d'une éventuelle différence de traitement entre la publication par affichage et son exigence d'annotation au registre dans les formes requises par l'arrêté royal de 1991, et les autres modes de publication des normes⁽⁵³⁾.

Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle maintient son alignement avec la jurisprudence de la Cour de cassation en ce qui concerne la détermination de l'annotation dans le registre spécial comme mode de preuve exclusif de la publication d'un règlement communal⁽⁵⁴⁾, ce qui est de nature à protéger l'administré. Elle estime en outre que le caractère obligatoire des normes communales est réglé à proprement parler en dehors de l'habilitation faite au pouvoir exécutif. Par ailleurs, précise la Cour constitutionnelle, le régime probatoire de la publication des normes communales n'a pas d'incidence sur leur validité⁽⁵⁵⁾ dès lors que « [l]a forme de l'annotation dans le registre n'emporte aucune conséquence sur la régularité d'une norme communale publiée par affichage »⁽⁵⁶⁾. L'inopposabilité de la norme communale dont la publication n'a pas été constatée dans le respect des formes prescrites, « doit être considérée comme une conséquence de l'absence de preuve de la publication et ne doit pas être confondue avec la nullité de l'acte »⁽⁵⁷⁾. La Cour insiste sur le fait qu'il est ainsi erroné de postuler « qu'une norme communale acquiert sa force obligatoire par la conjonction de deux conditions, à savoir la

publication proprement dite et l'annotation, alors que les autres normes, dont la publication a lieu dans un journal officiel, ne supposent aucune autre formalité »⁽⁵⁸⁾. Autrement dit, les normes communales acquièrent leur force obligatoire par le biais de la publication par affichage, et donc par l'application des normes de rang législatif. Aucune autre condition n'est requise, l'annotation constituant uniquement le mode de preuve de cet affichage⁽⁵⁹⁾ et n'impliquant aucune conséquence sur la régularité proprement dite du règlement. Le législateur ayant déterminé les éléments essentiels des mesures, l'habilitation donnée au Gouvernement n'est dès lors pas contraire au principe de légalité découlant de l'article 190 de la Constitution, ou d'ailleurs de son article 170.

Par un troisième arrêt n° 58/2023, rendu le 30 mars 2023, le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a posé une question à la Cour au sujet de la publication des règlements-taxes en Région flamande⁽⁶⁰⁾. Le juge *a quo* s'interrogeait en premier lieu sur la constitutionnalité de la mention de la publication sur internet dans le registre communal en tant que seul mode de preuve admissible de cette publication, réglé en outre par une habilitation du législateur au pouvoir exécutif. En second lieu, la Cour a examiné la constitutionnalité des articles 286 et 288 du décret sur l'administration locale dans la mesure où ils ont pour effet que la force obligatoire des règlements communaux ne dépend pas uniquement de leur publication sur le site internet de la commune, mais en outre de la mention de cette publication au registre communal.

La Cour confirme derechef sa jurisprudence sur la question de la validité de l'habilitation conférée par le décret au Gouvernement flamand de déterminer les formalités de l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet⁽⁶¹⁾. La Cour prend également appui sur sa position développée dans les arrêts n°s 164 et 165/2022 pour se prononcer quant à la légalité de l'article 288, alinéa 2, du décret, en ce qu'il peut être interprété comme faisant de l'annotation dans le registre le seul mode de preuve de la publication

⁽⁵⁰⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.3.3.

⁽⁵¹⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.20.

⁽⁵²⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.10.

⁽⁵³⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.35 et B.38.

⁽⁵⁴⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.12.2.

⁽⁵⁵⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.12.3.

⁽⁵⁶⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.23.

⁽⁵⁷⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.23.

⁽⁵⁸⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.36.1.

⁽⁵⁹⁾ Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.36.2.

⁽⁶⁰⁾ Cour const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023.

⁽⁶¹⁾ Cour const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023, B.4.

d'une norme communale⁽⁶²⁾, et ce malgré le fait que la publication des normes puisse être réalisée par l'intermédiaire d'un site internet de la commune. Ce second élément se distingue de la manière dont la preuve de cette publication doit être apportée⁽⁶³⁾. Enfin, la Cour affirme à nouveau qu'une norme communale acquiert uniquement sa force obligatoire par la publication au sens strict du terme⁽⁶⁴⁾.

Quatrièmement, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt le 21 septembre 2023, à l'issue d'une série de questions préjudicielles posées par le tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, dans le cadre de divers litiges relatifs à l'absence alléguée de preuve d'un affichage de règlements-taxe litigieux opéré conformément à la législation flamande⁽⁶⁵⁾. La juridiction *a quo* constatait par ailleurs dans ces affaires que les communes souhaitent démontrer, au moyen d'autres preuves, que le règlement-taxe avait bel et bien été publié. La Cour note à ce titre que la juridiction *a quo* interprète d'une manière qui n'est pas manifestement erronée⁽⁶⁶⁾ l'article 187, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2005 et l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017 « en ce sens que le seul mode de preuve admissible de la publication des règlements ou ordonnances communaux est l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet. Pour ce faire, elle se fonde sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui a jugé en ce sens au sujet des anciennes règles flamandes et des règles wallonnes »⁽⁶⁷⁾. La Cour observe à nouveau que le législateur décrétaal a déterminé les éléments essentiels des mesures dont la mise en œuvre est confiée au pouvoir exécutif et que, partant, cette habilitation n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de légalité contenu dans l'article 190 de la Constitution⁽⁶⁸⁾. De plus, la Cour note que l'habilitation contenue dans les dispositions relatives à la publication ne permet aucunement qu'un règlement-taxe communal soit adopté par une autorité autre que le conseil communal⁽⁶⁹⁾.

Dès lors, les dispositions en cause sont compatibles avec l'article 170, paragraphe 4, de la Constitution.

Autrement dit, le principe semble verrouillé. La Cour constitutionnelle, en faisant de l'annotation au registre le seul mode de preuve de l'affichage, n'a pas fondamentalement bouleversé le courant jurisprudentiel qui se dégage jusqu'ici.

On notera toutefois la difficulté conceptuelle qu'implique le raisonnement suivi unanimement pour l'heure par les juridictions : l'annotation ne constitue qu'une preuve exclusive de la publication, rien de plus. En érigeant toutefois cette inscription dans le registre comme un mode exclusif de preuve, cette jurisprudence impose, *de facto*, une seconde condition à l'opposabilité d'une norme communale. Il ne suffit pas qu'un règlement communal fasse l'objet, au sens strict, d'un affichage régulier aux valves communales⁽⁷⁰⁾ ou d'une publication sur le site internet de la commune puisque « lorsqu'il n'est pas démontré qu'un règlement(-taxe) a été valablement publié, il est dépourvu de force obligatoire, de telle sorte que l'imposition qui se fonde sur ce règlement-taxe est dépourvue de base juridique et doit être annulée par le juge »⁽⁷¹⁾. Sur le plan conceptuel, la frontière est mince entre les deux éléments. Une telle ambiguïté quant à la nature de l'annotation est par ailleurs renforcée, selon nous, par la récente jurisprudence de la Cour de cassation dès lors que celle-ci considère qu'une annotation opérée après le premier jour de l'affichage, mais durant l'un des jours de l'affichage, fait de celui-ci le premier jour de la publication.

III. Vers une réforme du régime de l'affichage ou de l'annotation ?

Au regard des conséquences concrètes de cette jurisprudence, il faut bien admettre que le mode de l'affichage suscite toujours des difficultés⁽⁷²⁾. Certes,

(62) Cour const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023, B.8.

(63) Cour const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023, B.14.

(64) Cour const., arrêt n° 58/2023 du 30 mars 2023, B.25 et s.

(65) Certaines des affaires jointes concernent la réglementation qui était applicable en Région flamande entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2018 (aff. n°s 7862, 7863 et 7864) et les autres concernent la réglementation qui y est applicable depuis le 1^{er} janvier 2019 (aff. n°s 7860 et 7861).

(66) Cour const., arrêt n° 125/2023 du 21 septembre 2023, B.3.3.

(67) Cour const., arrêt n° 125/2023 du 21 septembre 2023, B.3.2.

(68) Cour const., arrêt n° 125/2023 du 21 septembre 2023, B.13.

(69) Cour const., arrêt n° 125/2023 du 21 septembre 2023, B.19.

(70) Cass., 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F, *J.L.M.B.*, 2022, pp. 9-11.

(71) E. VAN BRUSTEM, « La publication des règlements-(taxes) provinciaux et communaux : entre tradition et modernité, sécurité juridique et charge de la preuve, il ne faut pas confondre publication et publicité de l'acte administratif », *op. cit.*, p. 455.

(72) C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 3, plus largement, p. 7.

il ne date pas d'hier⁽⁷³⁾ ; il est même bien antérieur à la naissance de l'État belge. L'affichage était même considéré comme une méthode moderne, moins « préhistorique » que le crieur public⁽⁷⁴⁾, qui ne disparaîtra définitivement que dans le courant du XX^e siècle. Toutefois, bien qu'« [o]n parle plus volontiers d'accès à la justice que d'accès au droit »⁽⁷⁵⁾, la question se pose de savoir si ce mode de communication permet encore un accès suffisant des citoyens aux normes, en particulier en raison de l'évolution des technologies et des nouvelles habitudes des citoyens⁽⁷⁶⁾. En 1992, Jean-Marie Van Bol s'interrogeait : « N'est-il pas temps, à cet égard, de sortir du Moyen-Âge ? [...] N'est-il pas temps, par exemple, de prévoir pour tous les règlements et ordonnances une véritable publication par voie officielle : bulletin communal, mémorial administratif de la province, ou une autre formule encore ? »⁽⁷⁷⁾. Il n'est bien entendu ni le seul ni le dernier à émettre des critiques à l'encontre de ce mode historique de diffusion des normes : « Force est de constater que le mode et la preuve des publications des règlements communaux sont archaïques en Région wallonne » déplorait encore un député wallon en 2016⁽⁷⁸⁾.

Dans ses arrêts précités, la Cour constitutionnelle souligne à cet égard qu'il appartient au législateur compétent de veiller « à ce que le mode d'accès à cette information soit adapté à l'évolution de la société et de la technologie »⁽⁷⁹⁾. Par ce considérant tout à fait remarquable, la Cour procède à une interprétation inédite de l'article 190 de la Constitution. Cette observation n'échappe ainsi

pas à Marc Levis : « On peut légitimement s'interroger sur le caractère adéquat d'une publication par affichage au vu de l'évolution de la société et de la technologie que nous connaissons »⁽⁸⁰⁾. Cependant, limitée au cadre strict des questions préjudicielles, la Cour ne creuse pas l'éventuelle désynchronisation existant entre l'affichage et la société du XXI^e siècle. Elle se contente ainsi d'affirmer que « [l']annotation datée et signée de la publication dans un registre vise à fixer avec certitude la publication du règlement »⁽⁸¹⁾. Concernant le reproche relatif à la portée géographiquement limitée de l'affichage, dont la durée n'est d'ailleurs pas déterminée par les normes de rang législatif, la Cour constitutionnelle avait même soutenu, en 2001, que le législateur « 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 »⁽⁸²⁾. Dans ce cadre, le principe veut « 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 »⁽⁸³⁾.

S'il faut en conclure que l'affichage reste, à l'heure d'écrire ces lignes, un mode de communication

(73) Voy., pour l'historique, les observations qui figurent sous l'arrêt de la Cour du 4 décembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 333 ainsi que S. PLAS, « Hoe te bewijzen dat een lokaal belastingreglement werd bekendgemaakt ? Over aantekeningen in een register, informaticabewijzen en de strenge rechtspraak van het Hof van Cassatie », *L.R.B.*, 2022, pp. 6-7.

(74) J.-M. VAN BOL, « La publication des règlements communaux : de la préhistoire au Moyen-Âge, note d'observations sous Cass., 10 septembre 1992 », *Rev. dr. commun.*, 1993, p. 256.

(75) J. FAGET, « L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux », *Droit et société*, 1995, p. 368.

(76) M. LEVIS, *op. cit.*, pp. 348-349. Voy. ég. E. VAN BRUSTEM et M. VAN BRUSTEM, « Pas de valves communales, pas de taxe communale ! Le non-respect de l'obligation de publication par voie d'affichage des règlements-taxes entraîne l'annulation de la taxe communale additionnelle », *op. cit.*, pp. 844-848 ; D. DÉOM et C. THIEBAUT, « Le point sur la publication des règlements communaux », *Rev. dr. commun.*, 2015, pp. 2-14.

(77) J.-M. VAN BOL, *op. cit.*, p. 257.

(78) Question n° 429 de M. V. Sampaoli du 17 mars 2016, Parl. w., sess. 2015-2016 ; Pour une autre députée wallonne, le mode de publication « implique non seulement d'aller régulièrement voir l'affichage communal pour savoir si une décision a été publiée ou non, mais aussi d'aller dans un autre lieu pour consulter la décision en question. Ce n'est pas une méthode des plus transparentes pour consulter les décisions des communes » (Question n° 212 de Mme A. Greoli du 12 juin 2020, Parl. w., sess. 2019-2020).

(79) Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022, B.3.2.

(80) M. LEVIS, *op. cit.*, p. 362.

(81) Cour const., arrêt n° 164/2022 du 15 décembre 2022, B.3.2.

(82) Cour const., arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001.

(83) Cour const., arrêt n° 71/2009 du 5 mai 2009, B.4. Dans cet arrêt, la Cour avait toutefois considéré, sans pour autant avoir clarifié les choses, que « lorsque ces règlements et ordonnances règlent une matière qui ne se limite pas à l'intérêt de la commune concernée mais a également une influence sur des tiers qui n'ont, en principe, pas d'intérêt direct dans cette commune, une publication par affichage telle qu'elle est prévue par les dispositions en cause impose un devoir de vigilance rigoureux qui est disproportionné, notamment parce que cet affichage fait courir le délai de soixante jours visé à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ».

des normes admissible en droit constitutionnel, des appels à une certaine modernisation se sont de plus en plus fait entendre⁽⁸⁴⁾. La raison principale des difficultés concerne évidemment les modalités particulières de preuve de l'affichage vu sa nature. En effet, comme le relève la Cour constitutionnelle, « la constatation est concrètement moins aisée que celle de la publication dans un journal officiel et pour lequel les risques d'altération sont plus importants »⁽⁸⁵⁾.

Il convient de mettre en avant les récentes initiatives flamandes prémentionnées dans ce domaine. Comme indiqué ci-dessus, les règlements et ordonnances communaux sont publiés sur le site internet des communes⁽⁸⁶⁾, mais il subsiste l'annotation au registre comme mode de preuve de la publication et de la date de publication de ces normes⁽⁸⁷⁾. En date du 28 avril 2023, le Gouvernement flamand est allé plus loin en permettant, à partir du 6 juillet 2023, aux conseils communaux de choisir en toute autonomie le système de registre qu'ils emploient pour garantir la preuve de la publication numérique des règlements et ordonnances communaux sur leur site internet⁽⁸⁸⁾. L'obligation de procéder à une annotation au registre le jour de l'affichage a également disparu⁽⁸⁹⁾. Par conséquent, un enregistrement ultérieur à la publication du règlement ne semble plus, à la lecture du texte, entraîner nécessairement son inopposabilité⁽⁹⁰⁾. Pour autant, la nouvelle mouture ne fixe pas de délai obligatoire pour procéder à l'annotation. L'arrêté du Gouvernement flamand se contente de préciser que le registre choisi par la commune doit se composer d'un système sur lequel les éléments ci-après doivent figurer :

« 1° l'identification unique du document qui est publié ;

2° la date à laquelle le document a été placé sur l'application web de la commune »⁽⁹¹⁾.

De plus, l'arrêté précise que « le système ou les systèmes, visés à l'alinéa 1^{er}, sont conçus de telle manière qu'une modification imperceptible des données publiées et identifiées peut être raisonnablement exclue »⁽⁹²⁾.

De son côté, la Région wallonne n'avait initié qu'un timide premier pas vers un accès numérique aux normes des pouvoirs locaux en adoptant le décret du 18 mai 2022 relatif à l'extension de la publicité active dans les pouvoirs locaux⁽⁹³⁾. Ce décret se contente d'imposer aux communes de disposer d'un site internet⁽⁹⁴⁾. Les projets de délibérations et notes de synthèses concernant les ordres du jour des séances publiques des conseils communaux doivent ainsi être publiés sur le site internet des communes⁽⁹⁵⁾.

Le processus s'est toutefois accéléré à la fin de la législature 2019-2024. En effet, le 27 mars 2024, le Parlement wallon a adopté, en séance plénière, un projet de décret modifiant le CDLD en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux⁽⁹⁶⁾. Non publié à l'heure d'écrire ces lignes, le décret emporte modification, par ses articles 34 et 35, des articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD. Conformément au nouveau texte de l'article L1133-1, alinéa 1^{er}, les règlements et ordonnances devront être, à l'issue de l'entrée en vigueur du décret⁽⁹⁷⁾, « accessibles librement sur le site internet de la commune, dans leur intégralité, de manière permanente et gratuite, pendant toute

(84) Voy. Proposition de décret portant modification des articles L1133-1 et L1133-2 du CDLD en ce qui concerne la publication des règlements et ordonnances communaux, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 400. Cette proposition prévoyait une publication intégrale du règlement communal sur le site web (Question n° 214 de M. R. Demeuse du 26 mars 2021, Parl. w., sess. 2020-2021).

(85) Cour const., arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022, B.16.

(86) Art. 286 du décret flamand sur l'administration locale.

(87) Art. 288 du décret flamand sur l'administration locale et art. 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018. Article 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 avril 2023 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 relatif à la publication et aux possibilités de consultation d'arrêtés et de pièces de l'administration locale, concernant la manière dont les règlements et ordonnances de l'administration locale sont tenus au registre et concernant les possibilités de consultation des arrêtés des zones de police et des zones de secours, *M.B.*, 26 juin 2023.

(88) Art. 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 avril 2023.

(89) *Nieuwsberichten*, « Wijziging van register van bekendmaking van reglementen en verordeningen », 4 mai 2023, disponible sur : <https://www.vlaanderen.be/>.

(90) Art. 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 avril 2023.

(91) Art. 3, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 avril 2023.

(92) *M.B.*, 15 juillet 2022.

(93) Art. L3221-4 du CDLD.

(94) Art. L3221-5 du CDLD.

(95) Projet de décret du 27 mars 2024 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631.

(96) À noter que, conformément à l'article 111 du décret, son entrée en vigueur se fera au premier jour du troisième mois qui suit la publication au *Moniteur belge*.

la durée de [leur] validité [...], sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité, à en effectuer le téléchargement et à établir la preuve du moment de cette publication. Le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle et sa date sont indiquées ». L'article L1133-1, alinéa 2, habilite en outre le gouvernement à déterminer les modalités complémentaires de publication. L'objectif de ces modifications est ainsi d'« alléger la vie des pouvoirs locaux » et de « simplifier le fonctionnement et l'organisation des organes communaux et provinciaux ainsi que diverses procédures régies par le Code que ces pouvoirs locaux sont amenés à mettre en œuvre »⁽⁹⁸⁾. On relève ainsi que chaque commune se trouve par conséquent chargée de gérer la publication de ses normes. En cela, le décret ne contredit pas les réticences exprimées par Pierre-Yves Dermagne en juin 2020, alors ministre wallon du Logement et des Pouvoirs locaux, à l'idée de créer un « Moniteur » communal wallon⁽⁹⁹⁾.

De manière notable, la tenue d'un registre est supprimée, « afin de simplifier la tâche des pouvoirs locaux et de mettre un terme aux nombreux contentieux relatifs à celui-ci [...] »⁽¹⁰⁰⁾. L'article L1133-2, alinéa 1^{er}, énonce dès lors dans sa nouvelle mouture que « [l]es règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 sont opposables dès leur publication dans les conditions et selon les modalités prévues par et en vertu des alinéas 1^{er} et 2 du même article »⁽¹⁰¹⁾.

Si cette innovation est de nature, à une époque de grande circulation des individus et des entreprises, à faciliter la prise de connaissance des normes locales par les personnes étrangères à la commune⁽¹⁰²⁾, la question de la détermination des modalités qui permettront de donner date certaine à la publication reste primordiale. Au sujet de la traçabilité et de la certification de la date du dépôt, le législateur wallon a dans ce cadre précisé que la force obligatoire des règlements, obtenue grâce à la publication sur le site internet de la commune, « est juridiquement conforme car le mécanisme utilisé pour déposer

un document sur le site internet devra respecter le Règlement "eIDAS" n° 910/2014/EU en ce qui concerne l'horodatage du dépôt et la certification du document »⁽¹⁰³⁾.

Le législateur wallon ajoute encore avoir été attentif à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative au risque de fracture numérique qui pourrait restreindre exagérément l'accessibilité au droit. Par le passé, la Cour avait en effet précisé que, « l'effet attaché à la publication suppose que le mode de publication pour lequel opte le législateur garantisse l'accessibilité des textes officiels sans discrimination afin que l'ensemble des destinataires de ces textes soient en mesure de connaître les obligations qui leur sont imposées par ces textes et les droits qui leur sont reconnus par ceux-ci »⁽¹⁰⁴⁾. Afin de contrer les risques de fracture numérique⁽¹⁰⁵⁾, l'article L1133-1, alinéa 3, précise qu'à titre d'information au public, une affiche visible en permanence et le site internet de la commune mentionnent l'adresse internet à laquelle les règlements et ordonnances sont rendus accessibles et le ou les lieux où ceux-ci peuvent être consultés par le public, aux heures d'ouverture de l'administration communale.

IV. Conclusion

Le 22 juin 2023, la Cour de cassation a rappelé, en ce qui concerne la publicité des règlements communaux⁽¹⁰⁶⁾, que le seul mode de preuve admissible du fait de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial. Au cours des derniers mois, la Cour constitutionnelle s'est manifestement alignée sur cette jurisprudence de l'ordre judiciaire.

Face au contentieux omniprésent, il était cependant nécessaire de s'interroger sur la modernisation des modes de communication des normes juridiques, ainsi que sur les règles probatoires en la matière. Les évolutions que connaissent la Flandre et la Wallonie, tout en suscitant d'autres interrogations en vue de garantir la date des textes mis en ligne, mettent l'accent sur la publication par la voie

⁽⁹⁸⁾ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 3.

⁽⁹⁹⁾ Réponse du 6 juin 2020 du Ministre P.-Y. Dermagne à la question n° 212 de Mme A. Greoli du 12 juin 2020, Parl. w., 2019-2020.

⁽¹⁰⁰⁾ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631/1, p. 9.

⁽¹⁰¹⁾ Notons encore que l'article L1133-1, alinéa 2, du CDLD prévoit dès lors logiquement que les règlements et ordonnances seront obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de la publication – et non de l'affichage –, sauf s'ils en disposent autrement.

⁽¹⁰²⁾ Voy. en ce sens M. LEVIS, *op. cit.*, p. 350.

⁽¹⁰³⁾ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. w., n° 1631, sess. 2023-2024, n° 1, p. 9.

⁽¹⁰⁴⁾ Cour const., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004.

⁽¹⁰⁵⁾ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2023-2024, n° 1631-1, p. 9.

⁽¹⁰⁶⁾ Cass., 22 juin 2023, R.G. n° F.22.0045.F, disponible sur : <https://juportal.be>.

d'internet dont l'accès est certes pratiquement universel en Belgique, mais la maîtrise variable d'une personne à l'autre. Le fossé entre les utilisateurs aguerris du réseau et ceux qui ne présentent que des compétences informatiques lacunaires doit demeurer une préoccupation de premier plan des pouvoirs publics à l'heure actuelle. Par conséquent, un tel mouvement vers une dématérialisation des normes faciliterait certes les choses, mais doit simultanément veiller à pallier les risques de fracture numérique de plus en plus débattue et visible. D'ailleurs,

il est également permis d'exprimer certaines craintes lorsque l'on examine l'interface un brin surannée du *Moniteur belge* dans son format numérique et de ses pendants aussi indispensables que méconnus du grand public, à savoir les bases de données pour la législation consolidée⁽¹⁰⁷⁾.

Dans un même temps, l'enjeu sécuritaire qu'implique un tout-numérique nécessite un soin particulier, les attaques de plus en plus fréquentes contre les sites et serveurs communaux ayant démontré la réalité des menaces de paralysie⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ J.-P. DE VOGELAERE, « Le *Moniteur belge* en route vers les standards Open Data », *Le Soir*, 27 janvier 2021.

⁽¹⁰⁸⁾ Voy. M. GRETRY, « Un piratage informatique de grande ampleur paralyse les services administratifs de la ville de Liège », *Le Soir*, 21 juin 2021.