

Numéro du rôle : 4468
Arrêt n° 71/2009 du 5 mai 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 182.754 du 8 mai 2008 en cause de la commune de Keerbergen (A. I.130.588/XII-3722), de la commune de Haacht (A. II.130.589/XII-3723) et de la commune de Boortmeerbeek (A. III.130.591/XII-3724) contre la commune de Bonheiden et l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 mai 2008, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, en ce qu'ils instaurent un mode de publication des règlements et ordonnances des autorités communales par voie d'affiche, opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune qui n'ont pas d'intérêts directs sur le territoire de la commune qui procède à la publication, ne font-ils pas naître entre les personnes précitées et les habitants de la commune une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, en particulier pour ce qui concerne le calcul des délais de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'Etat ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Keerbergen, représentée par son collège des bourgmestre et échevins;
- la commune de Haacht, représentée par son collège des bourgmestre et échevins;
- la commune de Boortmeerbeek, représentée par son collège des bourgmestre et échevins;
- la commune de Bonheiden, représentée par son collège des bourgmestre et échevins;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 17 mars 2009 :

- ont comparu :
 - . Me T. Ryckalts, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me C. Gysen, avocat au barreau de Malines, pour la commune de Keerbergen et la commune de Haacht;
 - . Me M. Valkeniers *loco* Me P. Flamey et Me P. J. Vervoort, avocats au barreau d'Anvers, pour la commune de Bonheiden;
 - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek demandent devant le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, l'annulation de la « décision du conseil communal de la commune de Bonheiden du 27 février 2002 portant règlement de la circulation en ce qui concerne la mise en place d'une limitation du poids à 3,5 tonnes dans le centre de Bonheiden et de Rijmenam [...] » ainsi que de la décision d'approbation du ministre fédéral de la Mobilité du 18 avril 2002. Ce règlement a été publié par voie d'affiche le 6 mai 2002 et a été porté à la connaissance des communes voisines de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek le 16 octobre 2002.

La requête a été introduite le 16 décembre 2002. Devant le Conseil d'Etat, les parties défenderesses - la commune de Bonheiden et l'Etat belge - soutiennent que les recours en annulation ont été introduits tardivement, étant donné que le délai d'annulation a commencé à courir le jour de l'affichage. Les parties requérantes plaident au contraire que ce délai n'a commencé à courir que le 16 octobre 2002, étant donné qu'elles n'ont pu avoir connaissance du règlement attaqué qu'à partir de cette date. En ordre subsidiaire, les parties requérantes demandent au Conseil d'Etat de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position des communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek

A.1. Les communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek font valoir que le principe d'égalité et de non-discrimination est violé en ce que les dispositions en cause s'appliquent de manière identique à des catégories de personnes qui se trouvent pourtant dans des situations essentiellement différentes. En effet, l'affichage des règlements communaux comme mode de publication s'appliquerait, d'une part, à l'égard des habitants de cette commune et des personnes physiques ou morales qui, bien que n'habitent pas dans la commune, ont des intérêts directs dans cette commune et, d'autre part, à l'égard des communes voisines. Par conséquent, le délai pour demander l'annulation de ces règlements devant le Conseil d'Etat prendrait également cours pour les communes voisines le jour suivant l'affichage de ces règlements, conformément aux dispositions en cause.

A.2. Toutefois, les communes se trouveraient, pour deux raisons, dans une situation différente de celle des habitants et des tiers intéressés. Premièrement, une commune n'aurait aucun intérêt direct dans la commune voisine et n'aurait aucune obligation légale de prendre connaissance des règlements des communes voisines, étant donné que ceux-ci ne devraient avoir qu'un intérêt local. En effet, un tel devoir de vigilance impliquerait que les communes devraient vérifier continuellement si les communes voisines - et, par extension, toutes les communes des environs - adoptent des mesures pouvant nuire à leurs intérêts. Deuxièmement, les communes doivent intervenir pour défendre les intérêts collectifs de leurs habitants, ce qui est rendu impossible si le délai d'annulation commence à courir avant que la commune ait été informée du règlement concerné.

A.3.1. La technique d'affichage prévue par les dispositions en cause comme mode de publication des règlements communaux tend à assurer, selon les communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek, une publicité efficace aux ordonnances et règlements communaux à destination des personnes auxquelles ils s'appliquent, à savoir les habitants de la commune concernée.

A.3.2. Toutefois, cette technique ne constituerait une méthode de publication proportionnée que dans la mesure où ces règlements sont limités, matériellement et territorialement, à la sphère de compétence communale. En revanche, si des matières sont réglées qui ne concernent pas uniquement l'intérêt communal ou si les règlements adoptés produisent des effets au-delà des frontières communales, la technique de l'affichage ne suffit pas, selon ces communes.

A.3.3. Par conséquent, il serait quasiment impossible pour une commune de défendre son intérêt communal devant le Conseil d'Etat en cas de lésion de cet intérêt par une commune voisine. Le simple fait qu'une commune attaque le règlement d'une commune voisine attesterait par ailleurs à suffisance que ce règlement dépasse les intérêts d'une seule commune.

A.4. Selon les communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek, le législateur avait l'obligation de prévoir, pour les communes voisines, un régime particulier de publication des règlements communaux et, par conséquent, un régime particulier en ce qui concerne le début du délai d'annulation. Elles observent qu'un tel régime spécifique existe bien en ce qui concerne la défense des intérêts régionaux, communautaires et fédéraux, notamment dans le cadre de la tutelle administrative, générale ou spéciale.

A.5. Selon les communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek, le raisonnement de la Cour contenu dans l'arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001 ne peut être étendu à la présente question préjudicielle, étant donné que cette affaire était limitée à des personnes qui, bien que n'habitent pas dans la commune, ont des intérêts directs dans la commune qui adopte les règlements qui leur sont applicables, tandis qu'il s'agit en l'espèce de communes voisines qui, en tant que telles, n'ont pas d'intérêts directs dans cette commune.

Position de la commune de Bonheiden et de l'Etat belge

A.6. Selon la commune de Bonheiden, en présence de l'Etat belge, la question préjudicielle appelle une réponse négative, étant donné que l'arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001 concernait un cas presque identique et que la Cour n'a constaté dans cette affaire aucune violation des mêmes normes de contrôle. Le motif de cet arrêt, dont il découlait qu'il n'est pas manifestement déraisonnable d'obliger des tiers intéressés à s'informer des règlements de la commune dans laquelle ils ont un intérêt, serait également applicable aux communes voisines, étant donné que ce motif n'exige pas que l'intérêt du tiers soit situé physiquement dans la commune ayant pris le règlement.

A.7. Même si l'arrêt précité ne s'appliquait qu'aux tiers qui ont des intérêts directs dans la commune concernée, il faut considérer que les communes voisines entrent dans cette catégorie. En effet, si une commune estime nécessaire d'attaquer un règlement d'une commune voisine, il en découle précisément qu'elle a également des intérêts directs dans cette commune voisine. Il n'est donc pas déraisonnable d'exiger qu'une commune, qui dispose de personnel et de moyens de communication suffisants, prenne connaissance des règlements d'une commune voisine qui peuvent porter préjudice à ses intérêts. La commune de Bonheiden n'aperçoit pas pourquoi une commune limitrophe devrait être moins vigilante qu'une personne qui n'habite pas dans la commune et qui y a un intérêt.

Position du Gouvernement flamand

A.8. Selon le Gouvernement flamand, le Conseil d'Etat estime à tort, dans l'arrêt de renvoi, que les communes n'ont aucun intérêt direct dans les communes voisines. En effet, si une commune subit un préjudice en raison d'un règlement communal adopté par une commune voisine, cette situation a pour effet qu'elle a également un intérêt et qu'elle doit par conséquent s'informer des règlements de cette commune voisine susceptibles de sortir leurs effets en dehors des frontières de ladite commune.

Le Gouvernement flamand renvoie à cet égard à l'intérêt en tant que condition de recevabilité devant le Conseil d'Etat et devant la Cour constitutionnelle qui, outre un aspect objectif, revêtirait également un aspect subjectif. Etant donné que l'aspect subjectif implique que l'on se sente suffisamment préjudicié pour introduire un recours en annulation, la notion de « préjudice » serait un élément de la notion globale d'« intérêt ».

A.9. Par conséquent, le Gouvernement flamand estime que la Cour a déjà répondu à la présente question préjudicielle dans l'arrêt précité n° 67/2001 : en utilisant l'expression « les personnes qui n'y habitent pas mais qui y ont un intérêt », la Cour aurait également visé les personnes qui peuvent être préjudiciées par un règlement communal.

A.10. En outre, le Gouvernement flamand fait valoir que le litige qui a donné lieu à l'arrêt précité n° 67/2001 concernait une personne morale de droit privé. L'obligation qui a été validée dans cet arrêt en ce qui concerne les personnes physiques et les personnes morales de droit privé serait *a fortiori* justifiée pour les personnes morales de droit public, telles que les communes.

- B -

B.1.1. L'article 112 de la Nouvelle loi communale, coordonnée par l'arrêté royal du 24 juillet 1988 (ci-après : la Nouvelle loi communale) disposait :

« 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 ».

L'article 114 de la Nouvelle loi communale disposait :

« 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.1.2. Ces dispositions ont été remplacées, en ce qui concerne la Région flamande, à partir du 1er janvier 2007, par les articles 186 et 187 du décret communal du 15 juillet 2005, mais elles sont cependant applicables au litige *a quo*, qui a été porté devant le juge *a quo* le 16 décembre 2002.

B.2. Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat estime que l'affichage d'un règlement communal conformément aux dispositions en cause fait courir à l'égard de chacun le délai 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'Etat.

B.3.1. Les dispositions en cause n'établissent aucune distinction entre les habitants de la commune qui a adopté le règlement, les personnes qui - sans y habiter - ont des intérêts dans cette commune et les personnes qui n'ont aucun intérêt direct dans cette commune, parmi lesquelles les communes voisines.

B.3.2. Dans son arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001, la Cour a jugé que les dispositions en cause ne violaient pas le principe d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elles sont également applicables à des personnes qui ont un intérêt dans la commune qui a adopté les règlements attaqués. Le Conseil d'Etat souhaite cependant savoir, en posant la présente question préjudicielle, si l'application des dispositions en cause à des tiers qui n'ont aucun intérêt dans cette commune est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.4. 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. Toutefois, 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'Etat.

B.6. En ce que le délai 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'Etat commence à courir, à l'égard des tiers qui n'ont pas d'intérêt direct dans la commune concernée, à dater de l'affichage prévu par les dispositions en cause et non à dater du jour où ces tiers en ont eu connaissance, la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale violent les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure indiquée en B.6.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 5 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt