



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 58/2023
du 30 mars 2023
Numéro du rôle : 7791**

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 286 et 288 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », posées par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters et E. Bribosia, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 8 avril 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 avril 2022, le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1° Les articles 286 et 288 du décret sur l'administration locale, dans l'interprétation selon laquelle il pourrait être déduit de ces dispositions que le seul mode de preuve admissible pour la publication d'un règlement communal est la mention dans le registre spécial tenu par le directeur général, violent-ils les articles 10, 11, 33, 170, 172 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 105, 108, 159, 162 et 190 de la Constitution et avec les principes de la légalité et de la sécurité juridique, en ce qu'ils privent tant l'autorité communale, en sa qualité d'auteur d'un tel règlement, que toutes les personnes susceptibles d'être soumises à un tel règlement de la garantie consistant en l'intervention d'une assemblée législative délibérante, à savoir le législateur visé à l'article 190 de la Constitution, pour déterminer la preuve de cette publication et, partant, pour déterminer un élément essentiel relatif au caractère obligatoire des lois, arrêtés et règlements et, dans le cas d'un règlement fiscal communal, relatif à la qualité de contribuable, alors que les auteurs des autres types de normes (lois, arrêtés ou règlements

d'administration générale ou provinciale), visés à l'article 190 de la Constitution, et toutes les personnes susceptibles d'être soumises à de telles normes ne sont pas privés de cette garantie ?

2° Les articles 286 et 288 du décret sur l'administration locale, dans l'interprétation selon laquelle la mention dans le registre des publications prévue par le second alinéa de l'article 288 du décret sur l'administration locale constitue le seul mode de preuve admissible pour la publication d'un règlement fiscal communal (et que cette preuve ne peut donc être produite d'aucune autre manière, par exemple par une preuve informatique), violent-ils les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, lus en combinaison avec son article 190, en ce que, contrairement à ce qui est le cas pour les normes législatives et les actes administratifs réglementaires adoptés par d'autres autorités, le fait que les règlements communaux aient force obligatoire ne dépend pas seulement de leur publication (en l'espèce, sur le site internet), mais aussi de la mention de cette publication dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Proximus », assistée et représentée par Me B. Lombaert, Me M. De Greef et Me M. Van der Elst, avocats au barreau de Bruxelles;
- la commune de Ternat, représentée par son collège de bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me L. De Meyere, avocat au barreau de Gand;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 18 janvier 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et E. Bribosia, 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, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er février 2023 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 1er février 2023, a fixé l'audience au 1er mars 2023.

À l'audience publique du 1er mars 2023 :

- ont comparu :
 - . Me B. Lombaert et Me R. Delforge, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SA « Proximus »;
 - . Me S. Plas, avocat au barreau de Gand, *loco* Me L. De Meyere, pour la commune de Ternat, représentée par son collège de bourgmestre et échevins;

. Me K. Caluwaert, qui comparissait également *loco* Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs D. Pieters et E. Bribosia 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « Proximus », partie demanderesse dans l'instance soumise au juge *a quo*, demande l'annulation de la taxe perçue sur trois pylônes situés sur le territoire de la commune de Ternat, partie défenderesse. Le règlement-taxe sur les mâts et pylônes relatif aux années 2019 à 2025 ne serait pas opposable parce que la commune de Ternat ne fournit pas la preuve de la publication au moyen de l'annotation dans le registre. La juridiction *a quo* constate que la preuve produite par la commune de Ternat ne satisfait pas aux formalités prévues par les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017) et par l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 « relatif à la publication et les 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 » (ci-après : l'arrêté du 20 avril 2018).

Selon la juridiction *a quo*, il découle de la jurisprudence de la Cour de cassation que l'annotation dans le registre est la seule preuve admissible de la publication d'un règlement-taxe communal. Bien que cette jurisprudence porte essentiellement sur la réglementation wallonne, elle est également pertinente pour le décret flamand du 22 décembre 2017. En effet, les deux réglementations sont presque identiques. Les formalités auxquelles doit satisfaire le registre en vertu de l'arrêté du 20 avril 2018 sont également restées quasiment les mêmes.

La commune de Ternat demande à la juridiction *a quo* d'interroger la Cour afin de savoir si cette interprétation des articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 est compatible avec le principe d'égalité et le principe de légalité.

La juridiction *a quo* constate que la Cour n'a pas encore statué sur un objet identique. Cependant, le 28 avril 2021, le Tribunal francophone de première instance de Bruxelles a posé une question préjudicielle concernant les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale (Région de Bruxelles-Capitale) et, le 9 juin 2021, le Tribunal de première instance du Luxembourg, division de Marche-en-Famenne, a posé une question concernant les articles L1133-1 et L1133-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. Dès lors que deux autres tribunaux ont déjà posé les mêmes questions au sujet d'une législation quasi identique, on ne saurait davantage soutenir qu'il n'y aurait manifestement pas violation. Ensuite, la juridiction *a quo* estime que la réponse est pertinente pour l'examen du litige qui lui est soumis, étant donné que la commune de Ternat souhaite invoquer diverses preuves informatiques pour prouver que la publication du règlement-taxe est valable. Par conséquent, la juridiction *a quo* décide qu'avant de statuer sur le fond, il y a lieu de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La commune de Ternat, partie défenderesse dans le litige au fond, conteste l'interprétation de la juridiction *a quo* selon laquelle la publication d'un règlement-taxe communal ne pourrait être prouvée qu'en produisant une annotation dans le registre des publications. La doctrine et la jurisprudence récentes admettent que cette interprétation, fondée sur la jurisprudence de la Cour de cassation, n'est plus valable en Région flamande depuis la mise en place de la publication sur le site internet communal. Une copie de la publication accompagnée de la preuve de la mise en ligne suffit pour prouver la publication.

A.2.1. Selon la commune de Ternat, la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, dans l'interprétation selon laquelle le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet. Dans cette interprétation, le législateur décrétoal aurait délégué au pouvoir exécutif les formalités auxquelles l'annotation doit satisfaire afin de servir de preuve de la publication à l'égard d'un contribuable. Or, l'article 190 de la Constitution n'autorise pas le législateur décrétoal à déléguer au pouvoir exécutif un élément essentiel relatif au caractère obligatoire d'une ordonnance communale ou d'un règlement communal. Par ailleurs, cette délégation illimitée aurait pour effet que le Gouvernement flamand puisse en fait bloquer à l'avenir certaines taxes communales et puisse ainsi accorder des exonérations.

A.2.2. Les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 peuvent toutefois, selon la commune de Ternat, être interprétés de manière conforme à la Constitution. Conformément à une jurisprudence récente, ces dispositions peuvent être interprétées en ce sens que l'annotation dans le registre spécial ne constitue pas le moyen de preuve unique et obligatoire de la publication d'un règlement communal.

A.3.1. La commune de Ternat estime aussi que la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative dans l'interprétation soumise par la juridiction *a quo*. En effet, il est ainsi établi une différence de traitement quant à la preuve admise qui s'applique aux ordonnances et règlements communaux et provinciaux en ce qui concerne leur publication. Seules les communes flamandes seraient obligées de prouver la publication sur le site internet local en produisant une annotation dans un registre spécial. Cette différence de traitement entre l'autorité communale et l'autorité provinciale n'est pas justifiée objectivement et raisonnablement. Il ressort des travaux préparatoires qu'en introduisant l'annotation dans un registre à titre de preuve, le législateur entendait procurer aux administrations locales un moyen de preuve adéquat du fait et de la date de la publication. Actuellement, à l'ère numérique, la publication d'un règlement communal sur le site internet local peut être attestée d'une manière tout aussi objective et fiable par d'autres preuves. Ainsi, l'on n'aperçoit pas pourquoi le même mode de publication, à savoir une publication sur le site internet local, ne pourrait être attesté qu'à l'aide d'un seul mode de preuve par un niveau de pouvoir, alors qu'un autre niveau de pouvoir pourrait le prouver par toutes voies de droit commun.

A.3.2. La commune de Ternat réaffirme que les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 peuvent être interprétés en ce sens que l'annotation dans le registre spécial n'est pas le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement communal. Dans cette interprétation, les communes comme les provinces pourraient prouver la publication par toutes voies de droit commun.

A.4. La SA « Proximus », partie demanderesse dans le litige soumis au juge *a quo*, fait valoir en ordre principal que les questions préjudicielles ne relèvent pas de la compétence de la Cour. Il découle du litige soumis au juge *a quo* que ce ne sont pas les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 qui sont contestés, mais bien l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand ainsi que la jurisprudence de la Cour de cassation.

A.5. En ordre subsidiaire, la SA « Proximus » soutient que la première question préjudicielle appelle une réponse négative. Seul l'article 288 du décret du 22 décembre 2017 contient une habilitation au pouvoir exécutif, laquelle consiste à déterminer les formalités de l'annotation dans le registre. Ensuite, cette habilitation porte uniquement sur la preuve du fait et de la date de la publication. La publication elle-même, et non pas l'inscription dans le registre, conditionne l'entrée en vigueur et le caractère exécutoire des règlements communaux. Pour autant que la question préjudicielle se réfère à l'article 190 de la Constitution, qui porte uniquement sur la publication et sur le caractère obligatoire des règlements, celle-ci manque en droit. L'article 288 du décret du 22 décembre 2017 ne fixe pas davantage des éléments essentiels d'un impôt. De surcroît, l'habilitation est précise et est axée sur des détails formels. Ainsi, le Gouvernement flamand est uniquement habilité à déterminer la forme de l'annotation

dans le registre. Une telle habilitation n'affecte donc nullement de manière disproportionnée les droits des personnes concernées.

A.6.1. La SA « Proximus » estime que la seconde question préjudicielle appelle elle aussi une réponse négative. En premier lieu, la question repose sur un postulat erroné en ce qu'elle affirme que l'acquisition de la force obligatoire et le caractère exécutoire des ordonnances et règlements communaux est tributaire du respect de l'obligation d'annotation dans le registre conformément aux prescriptions légales et réglementaires. L'annotation constitue la preuve de la publication. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé que la différence de traitement quant au mode de publication des ordonnances et règlements communaux, d'une part, et des ordonnances et règlements provinciaux, d'autre part, ne peut être considérée comme manifestement déraisonnable. Bien que cette jurisprudence concerne la publication par affichage et que les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 prévoient dans l'intervalle la publication sur le site internet de la commune, cette jurisprudence n'est pas remise en cause. Ensuite, la jurisprudence de la Cour de cassation est claire quant à l'exigence de la preuve de publication par l'annotation dans le registre spécial.

A.6.2. L'annotation est un acte authentique. Elle mentionne toutes les données nécessaires au constat incontestable de la publication du règlement ou de l'ordonnance. La force probante de l'annotation sert à protéger le justiciable et à assurer la sécurité juridique. Le fait d'admettre d'autres moyens de preuve ou des moyens de preuve non réglementés affaiblirait cette protection et la sécurité juridique. Il est capital que la publication soit constatée avec la plus grande certitude, étant donné qu'elle conditionne l'entrée en vigueur et le caractère obligatoire des ordonnances et règlements communaux. Par ailleurs, la date de publication est également importante parce qu'elle détermine le point de départ du délai de 60 jours qui régit l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. La publication en ligne des ordonnances et règlements communaux ne porte pas atteinte au fait que l'annotation dans le registre des publications demeure toujours le seul mode de preuve légale qui a été choisi. Le registre spécial peut par ailleurs être numérique. Les dispositions en cause n'impliquent dès lors pas que le législateur décréteil refuse de s'adapter à la nouvelle ère numérique. Il résulte de ce qui précède que le législateur décréteil a raisonnablement pu estimer que le seul mode de preuve admissible de la publication des ordonnances et règlements communaux doit demeurer l'annotation dans le registre.

A.7.1. Le Gouvernement flamand interprète la première question préjudicielle en ce sens que la juridiction *a quo* souhaite savoir si les règles relatives à la publication et à l'entrée en vigueur des règlements-taxes communaux, prévues par les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017, sont compatibles avec le principe de légalité, en ce que l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017 délègue au Gouvernement flamand la mise en œuvre des formalités spécifiques relatives au registre.

A.7.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 règlent effectivement le mode de publication des ordonnances et règlements communaux. Ils doivent être publiés en ligne sur le site internet de la commune (article 288, § 1er, du décret du 22 décembre 2017). Ensuite, la publication et la date de publication doivent ressortir de l'annotation dans un registre (article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017). Par conséquent, il est satisfait à la garantie contenue dans l'article 190 de la Constitution selon laquelle les ordonnances et règlements communaux ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

A.7.3. L'habilitation conférée au Gouvernement flamand à l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017 ne porte pas atteinte au principe de légalité. En effet, l'habilitation ne porte pas sur le mode de publication, mais uniquement sur la manière dont le registre doit être tenu à jour. Il ne s'agit pas d'un élément essentiel de la publication et de l'entrée en vigueur des ordonnances et règlements communaux que le législateur doit lui-même fixer. Par ailleurs, l'article 190 de la Constitution entend essentiellement garantir aux justiciables qu'une décision n'est pas obligatoire si elle n'est pas publiée dans la forme prescrite. Enfin, la référence aux autres dispositions constitutionnelles n'ajoute rien.

A.8.1. Selon le Gouvernement flamand, la juridiction *a quo* souhaite savoir, par la seconde question préjudicielle, si les règles relatives à la publication et à l'entrée en vigueur des règlements-taxes communaux, prévues par les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017, sont compatibles avec le principe d'égalité, dans l'interprétation selon laquelle le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre, alors que, pour d'autres normes législatives et d'autres actes administratifs réglementaires, cette obligation ne serait pas applicable.

A.8.2. Le Gouvernement flamand estime en premier lieu que la question préjudicielle est irrecevable au motif que les catégories de personnes comparées entre elles ne sont pas décrites de manière suffisamment claire. Il est impossible d'identifier avec certitude la seconde catégorie de personnes, parce que l'on n'aperçoit pas clairement les autres autorités dont il s'agirait.

A.8.3. En tout état de cause, la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur de l'époque et ensuite le législateur décrétoal ont estimé qu'il y avait lieu d'introduire un régime probatoire particulier sur la base duquel peut être apportée la preuve de la publication des ordonnances et règlements communaux. Ce régime probatoire constitue une garantie particulière au justiciable. Du fait que l'annotation dans le registre spécial constitue la seule preuve admissible de la publication, les justiciables savent toujours où s'adresser pour vérifier si les ordonnances et règlements communaux ont été publiés en bonne et due forme et sont donc opposables. Ce choix politique du législateur décrétoal, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu, est tout à fait légitime et pertinent. Ensuite, la publication ne peut être laissée à l'appréciation des communes concernées, ce qui serait contraire à l'article 190 de la Constitution.

A.8.4. De surcroît, le choix politique n'est pas disproportionné. Rien n'empêche la commune de tenir à jour un registre électroniquement, tant qu'il contient les mentions obligatoires suivantes : l'organe qui a adopté le règlement ou l'ordonnance, la date et l'objet du règlement ou de l'ordonnance et la date de publication. Pour le surplus, l'annotation doit se faire le jour de la publication, être numérotée et être datée et signée par le bourgmestre et par le directeur général. Ces conditions ne constituent pas une charge manifestement disproportionnée pour la commune. Le fait que d'autres moyens informatiques puissent servir de preuve de la publication n'y change rien.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur la publication officielle des règlements et ordonnances communaux, en particulier des règlements-taxes. Cette matière a été transférée aux régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés. L'affaire concerne la législation applicable à la Région flamande. Par ses arrêts n^{os} 164/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.164) et 165/2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.165) du 15 décembre 2022, la Cour s'est prononcée dans des affaires analogues sur la législation applicable à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région wallonne.

B.2. Les articles 286 et 288 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017) règlent le mode de publication et l'entrée en vigueur des règlements et ordonnances communaux en Région flamande :

« Art. 286. § 1er. Le bourgmestre publie les arrêtés suivants ainsi que leur contenu sur l'application web de la commune :

1° les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre;

[...]

Art. 288. Sauf disposition contraire, les règlements et ordonnances visés à l'article 286, § 1er, 1° et 2°, ainsi que les règlements visés à l'article 286, § 2, 1° e 2°, entrent en vigueur le cinquième jour qui suit leur publication.

La publication et la date de publication des règlements et ordonnances visés à l'alinéa premier doivent être attestées par une mention dans un registre tenu conformément à la manière prévue par le Gouvernement flamand ».

B.3.1. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

B.3.2. La juridiction *a quo* interprète 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 (Cass., 10 octobre 2019, C.18.0384.N, ECLI:BE:CASS:2019:CONC.20191010.9; 8 novembre 2018, C.17.0604.F, ECLI:BE:CASS:2018:CONC.20181108.10; 21 mai 2015, F.14.0098.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.15; 21 mai 2015, F.13.0158.F, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150521.14).

B.3.3. Cette interprétation est contestée par la commune de Ternat, partie défenderesse dans l'affaire au fond. La jurisprudence précitée de la Cour de cassation ne serait plus applicable en Région flamande, du fait que les ordonnances et règlements communaux sont, depuis le 1er janvier 2014, publiés sur le site internet de la commune (article 286 du décret du 22 décembre 2017). Il s'ensuivrait qu'outre l'annotation dans le registre spécial, la preuve de la publication peut également être produite par voie électronique.

B.3.4. La juridiction *a quo* estime que la jurisprudence précitée de la Cour de cassation est toujours applicable, puisque le régime probatoire spécial pour la publication des ordonnances

et règlements communaux est demeuré inchangé (article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017). La Cour examine la disposition en cause dans l'interprétation qu'en donne la juridiction *a quo*, laquelle n'est pas manifestement erronée.

Quant à la première question préjudicielle

B.4. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017 sont compatibles avec les articles 10, 11, 33, 170, 172 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 105, 108, 159, 162 et 190 de la Constitution et avec le principe de la légalité et de la sécurité juridique, en ce qu'ils priveraient l'autorité communale et les personnes qui peuvent être soumises à un règlement communal de la garantie consistant en l'intervention d'une assemblée législative délibérante pour déterminer la preuve de cette publication, alors que cette garantie n'est pas refusée aux auteurs de lois, d'arrêtés et de règlements d'administration générale ou provinciale ou aux personnes susceptibles d'être soumises à ces normes.

Il ressort de la décision de renvoi que, par cette question, la juridiction *a quo* interroge en substance la Cour sur la compatibilité de l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution, en ce qu'il habilite le Gouvernement flamand à déterminer les formalités de l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet, dans l'interprétation selon laquelle celle-ci est le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance communale ou d'un règlement communal.

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. ».

B.5.2. La publication des ordonnances et règlements communaux sur le site internet de la commune vise à donner exécution au droit, pour les justiciables, garanti par l'article 190 de la Constitution, de pouvoir prendre connaissance à tout moment de ces textes officiels avant que

ceux-ci leur soient opposables. En outre, ce droit est inhérent à l'état de droit puisque c'est cette connaissance qui permet à chacun de s'y conformer.

L'annotation datée et signée de la publication dans un registre vise à attester avec certitude la publication du règlement.

B.6. Au sujet de la manière dont le registre des ordonnances et règlements de l'administration locale est tenu, l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 avril 2018 « relatif à la publication et les 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 » (ci-après : l'arrêté du 20 avril 2018) dispose :

« Art. 3. Dans un registre spécialement tenu à cet effet, le directeur général note la publication et la date de publication des règlements ou ordonnances de la commune et du centre public d'action sociale, visés à l'article 286, § 1er, 1° et 2°, et § 2, 1° et 2°, et l'article 553 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale. Cette annotation se fait le jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance. Les annotations sont numérotées dans l'ordre des publications consécutives.

[...]

Art. 4. Le bourgmestre et le directeur général datent et signent l'annotation des règlements et ordonnances de la commune, visés à l'article 286, § 1er, 1° et 2°, et l'article 553 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale.

Le président du bureau permanent et le directeur général datent et signent l'annotation des règlements du centre public d'action sociale, visés à l'article 286, § 2, 1° et 2°, du décret précité.

[...]

L'annotation, visée aux alinéas 1er à 3 inclus, mentionne au moins :

1° l'organe ayant pris le règlement ou l'ordonnance, en particulier le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre, le conseil de l'aide sociale, le bureau permanent, le conseil de district, le collège de district ou le bourgmestre de district;

2° la date du règlement ou de l'ordonnance;

3° l'objet du règlement ou de l'ordonnance;

4° la date de publication du règlement ou de l'ordonnance ».

B.7.1. La SA « Proximus », partie demanderesse dans l'affaire au fond, fait valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle concernerait en réalité l'arrêté du 20 avril 2018 et la jurisprudence de la Cour de cassation citée en B.3.2.

B.7.2. La Cour n'est pas compétente pour répondre à une question préjudicielle relative à un arrêté qui n'est pas une norme législative. Elle ne peut pas non plus se prononcer sur les divergences d'interprétation d'un arrêté qui résultent des applications jurisprudentielles de ce dernier. Enfin, la Cour n'est pas compétente pour connaître des modalités d'exécution d'une norme législative.

B.7.3. En vertu de l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017, le Gouvernement flamand détermine la forme de l'annotation dans le registre dans lequel le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances communaux sont constatés. Cette disposition confère donc une habilitation au Gouvernement flamand, en prévoyant toutefois déjà l'existence du registre et que le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances communaux doivent être constatés par une annotation.

B.7.4. Comme il est dit en B.4, la juridiction *a quo* interroge en substance la Cour sur la compatibilité de la disposition en cause en ce qu'elle habilite le Gouvernement flamand à fixer des formalités pour l'annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans l'interprétation selon laquelle ce registre est le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communal. La question préjudicielle porte donc effectivement sur la disposition en cause.

B.7.5. L'exception est rejetée.

B.8. Interprété comme faisant de l'annotation dans le registre le seul mode de preuve de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communal, l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017 n'a pas pour objectif l'organisation et le mode de fonctionnement de l'administration mais vise à protéger l'administré, et donc le redevable dans le cadre d'un

règlement-taxe. Ceci est de nature à renforcer l'objectif général visé par l'article 190 de la Constitution (voy. arrêt n° 165/2022, B.15).

B.9. En vue de protéger l'administré et donc le redevable dans le cadre d'un règlement-taxe, le législateur décrétoal a pu estimer qu'il était pertinent d'organiser un régime probatoire unique et exclusif, qui ne souffre d'aucune ambiguïté, à savoir la production d'une annotation dans un registre spécifique.

B.10. En outre, la Cour n'aperçoit aucune difficulté d'ordre pratique qui rendrait ce régime de preuve disproportionné à l'objectif poursuivi. Il en va d'autant plus ainsi que la preuve de la publication d'une norme ne se confond pas avec la validité de celle-ci (voy. arrêt n° 165/2022, B.17). Par ailleurs, le registre peut être tenu sous format papier ou sous format numérique, selon le choix de la commune, tant qu'il contient les mentions obligatoires.

B.11. Enfin, la simple circonstance que certaines juridictions ont pu considérer que d'autres moyens de preuve n'étaient en réalité pas exclus par les dispositions en cause n'entraîne pas *ipso facto* l'inconstitutionnalité de celles-ci. En effet, la Cour les examine dans l'interprétation de la juridiction *a quo* mentionnée en B.3.2.

B.12. En ce qu'elles font de l'annotation dans le registre le seul mode de preuve de la publication d'un règlement communal, les dispositions en cause ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution.

B.13. En tant qu'elles ont trait à la publication des normes au sens large, les dispositions en cause portent sur une matière que l'article 190 de la Constitution réserve au législateur. Cette disposition constitutionnelle n'empêche toutefois pas que la forme de la publication fasse l'objet d'une habilitation au pouvoir exécutif, 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 (voy. arrêt n° 165/2022, B.20).

B.14. En l'espèce, aux termes de l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017, l'habilitation ne porte pas sur le mode de publication sur le site internet de la commune en tant que tel, mais sur la manière dont la preuve de cette publication doit être apportée.

B.15. Étant donné que le législateur décrétole a prévu que le mode de publication doit être la mise en ligne sur le site internet de la commune et que la preuve de celle-ci doit être apportée au moyen d'une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, il a réglé lui-même les éléments essentiels de la forme de la publication. La délégation ne porte que sur la forme de l'annotation dans le registre (voy. arrêt n° 165/2022, B.22).

B.16. La forme de l'annotation dans le registre n'emporte aucune conséquence sur la régularité d'une norme communale publiée sur le site internet de la commune. En ce qui concerne l'inopposabilité éventuelle du règlement dont la publication n'a pas été constatée dans le respect des dispositions prises en vertu de l'habilitation à l'exécutif, elle 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. De plus, cette inopposabilité découle principalement des dispositions en cause, qui consacrent l'annotation comme seul mode de preuve de la publication des règlements et ordonnances communaux, et non de l'habilitation ou des dispositions réglementaires. Or, pour les motifs mentionnés en B.8 à B.12, cette exclusivité probatoire n'est pas incompatible avec la Constitution. Dès lors, l'habilitation conférée au pouvoir exécutif n'emporte pas d'effets manifestement disproportionnés (voy. arrêt n° 165/2022, B.23).

B.17. Il découle de ce qui précède que le législateur décrétole a déterminé les éléments essentiels des mesures dont l'exécution est confiée au pouvoir exécutif et que, partant, cette habilitation n'est pas contraire au principe de légalité contenu dans l'article 190 de la Constitution.

B.18. La Cour est également interrogée sur la compatibilité de l'habilitation contenue dans l'article 288, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2017, lorsqu'elle vise les règlements-taxes communaux, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 170 de la Constitution.

B.19. L'article 170, § 4, de la Constitution, dispose :

« Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

B.20. En vertu de cette disposition, lue en combinaison avec les articles 41 et 162 de la Constitution, l'établissement d'un impôt communal est une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler.

Cette compétence du conseil communal implique qu'il détermine les éléments essentiels de l'impôt, dont font partie la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt.

B.21. L'habilitation contenue dans les dispositions en cause ne permet aucunement qu'un règlement-taxe communal soit adopté par une autorité autre que le conseil communal (voy. arrêt n° 165/2022, B.28).

B.22. Au surplus, la forme de l'annotation dans le registre de la publication des règlements-taxes communaux, même si elle peut avoir des effets sur la preuve de la publication et l'opposabilité desdits règlements, ne fait pas partie des éléments essentiels de l'impôt mentionnés en B.20 (voy. arrêt n° 165/2022, B.29).

B.23. Dès lors, les dispositions en cause sont compatibles avec l'article 170, § 4, de la Constitution.

B.24. L'examen des dispositions en cause au regard des articles 33, 105, 108, 159, 162, 172 et 191 de la Constitution, au sujet desquels ni la juridiction *a quo* ni les parties n'exposent en quoi ils seraient violés, ne conduit pas à une autre conclusion.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.25. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si les articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017, interprétés en ce sens que l'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet est le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement-taxe communal sont compatibles avec les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution, en ce que la force obligatoire de règlements communaux dépend non seulement de leur publication, mais également de la mention de la publication dans le registre spécialement tenu à cet effet, alors que cette condition ne s'applique pas aux normes adoptées par d'autres autorités.

B.26.1. La question préjudicielle part du postulat 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.

La question préjudicielle contient donc les éléments nécessaires permettant à la Cour de statuer. L'exception du Gouvernement flamand sur ce point est rejetée.

B.26.2. Aux termes des articles 286 et 288 du décret du 22 décembre 2017, les règlements et ordonnances communaux acquièrent leur force obligatoire exclusivement par le biais de la publication sur le site internet de la commune, à savoir le cinquième jour qui suit le jour de leur publication, sauf disposition contraire. Aucune autre condition n'est requise.

L'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet constitue le mode de preuve de cette publication, notamment devant un tribunal. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le non-respect des règles relatives à la forme de l'annotation dans le registre entraîne l'absence de preuve de la publication et, par conséquent, l'inopposabilité du règlement communal (Cass., 10 octobre 2019, C.18.0384.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20191010.9; 21 mai 2015, F.14.0098.F, ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150521.15; 21 mai 2015, F.13.0158.F, ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150521.14).

La publication dans un journal officiel est, de la même façon, la seule condition de la force obligatoire des normes publiées par ce biais. La seule circonstance que la preuve de l'existence de la publication au journal officiel est plus aisée à apporter ne signifie pas que ce type de publication n'est soumise à aucun régime probatoire.

B.26.3. En ce qu'elle considère que la force obligatoire des règlements et ordonnances communaux en Région flamande dépend d'une double condition de publication et d'annotation, la question préjudicielle part d'une prémisse erronée. La différence de traitement qui y est décrite est dès lors inexistante.

B.27. La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. Les articles 286 et 288 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 170 et 190 de la Constitution.

2. La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 mars 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen