

COPIE adressée conformément à l'article
792 du Code Judiciaire.
EXEMPT du DROIT d'EXPEDITION : art. 280, 2°, C. Enreg. 7342

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.17.0604.F

VILLE DE CHARLEROI, représentée par son collège communal, dont les bureaux sont établis à Charleroi, en l'hôtel de ville, place Charles II, demanderesse en cassation,

représentée par Maître Paul Alain Foriers, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 149, où il est fait élection de domicile,

contre

défenderesse en cassation,

ayant pour conseil Maître Hugues Michel, avocat au barreau de Charleroi, dont le cabinet est établi à Charleroi, rue Huart Chapel, 35/6, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 8 juin 2017 par la cour d'appel de Mons.

Le 16 octobre 2018, le premier avocat général André Henkes a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Marie-Claire Ernotte a fait rapport et le premier avocat général André Henkes a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et, en tant que de besoin, 112 et 114 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, lesdits articles tels qu'ils ont été modifiés respectivement par les articles 1^{er} et 3 de la loi du 8 avril 1991 et coordonnés par les articles L1133-1 et L1133-2 précités ;

- articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le système de publication des règlements et ordonnances des autorités communales ;

- articles 1317, 1319 et 1320 du Code civil.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt déclare non fondé l'appel de la demanderesse et l'en déboute et fonde ces décisions sur ce que :

« [La défenderesse] estime que [la demanderesse] n'apporte pas la preuve de la publication du règlement-taxe dans les formes légales et que, par conséquent, il lui est inopposable.

L'article 190 de la Constitution dispose qu' 'aucun arrêt ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi'.

En vertu de l'article 112 de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, modifié par la loi du 8 avril 1991, coordonné à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, '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'affichage 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 ladite loi, coordonné à l'article L1133-2 du code précité, dispose : '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 du gouvernement'.

Par un arrêt du 10 septembre 1992, la Cour de cassation a jugé que l'affichage comme mode de publication prévu par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale doit s'entendre comme un mode permanent qui permet aux intéressés de prendre connaissance à toute heure des mesures prescrites par les règlements (Cass., 10 septembre 1992, F.J.F., n° 1993/70 ; voyez également

J.P. Magremanne, 'La publication du règlement-taxe provincial et communal', R.F.R.L., 2015, 87).

Par cet arrêt, auquel la cour [d'appel] se rallie, la Cour de cassation considère que l'affichage à l'intérieur des locaux de la maison communale, durant les heures d'ouverture de celle-ci, ne constitue pas le mode permanent prévu par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale.

La cour [d'appel], autrement composée, a statué dans le même sens par un arrêt du 11 mai 2016 dans les termes suivants : 'une publication uniquement visible pendant les heures de bureaux à l'intérieur des locaux de l'administration communale ou des services dépendant de celle-ci ne répond pas au prescrit légal' (Mons, 11 mai 2016, R.G. n° 2014/RG/905, citant notamment M. Lambert, 'Quelles sont les formalités de publication des règlements-taxes et redevances ?', site internet de l'Union des villes et communes de Wallonie, novembre 2011, et Civ. Mons, 17 février 2009, R.G. n° 08/123, consultable sur le site internet fiscalnet.be ; voyez également Mons, 5 mai 2011, R.G. n° 2009/RG/1098, consultable sur le site internet fiscalnet.be).

Contrairement à ce qu'affirme [la demanderesse], cette jurisprudence et l'exigence d'un mode permanent d'affichage n'ont pas été remises en cause par le législateur par la modification de l'article 112 de la nouvelle loi communale par la loi du 8 avril 1991.

Le citoyen doit en effet être en mesure de prendre connaissance, à toute heure et donc également en dehors des heures d'ouverture de la maison communale, de l'existence d'un règlement-taxe qui le concerne et dont il pourra aller consulter ultérieurement le texte intégral, s'il le souhaite, à l'endroit indiqué dans l'affichage.

En l'espèce, [la demanderesse] conteste la jurisprudence précitée mais n'établit ni n'offre d'établir que le règlement-taxe en cause a été affiché de manière permanente, soit 24 heures sur 24, dans un endroit accessible au public et pas uniquement dans les locaux de la maison communale, pendant les heures d'ouverture de celle-ci.

De cette manière, [la demanderesse] ne démontre pas que le règlement-taxe a fait l'objet de la publication légalement requise.

Il résulte en outre des explications fournies à l'audience du 9 mars 2017 par [la demanderesse] que le registre des publications se compose de feuilles volantes tenues par ordre chronologique et reliées postérieurement, annuellement, ce qui n'est pas conforme à la prescription légale, qui prévoit l'annotation dans un registre afin de constater le fait et la date de la publication dans l'ordre chronologique (voyez à cet égard J.-P. Magremanne, 'La publication du règlement-taxe provincial et communal', R.F.R.L., 2015, 92).

Enfin, la cour [d'appel] relève que selon le feuillet n° 29 produit en pièce complémentaire par [la demanderesse], le règlement-taxe litigieux aurait été publié le 18 avril 2011 alors que, selon le certificat de publication et l'avis de publication, ledit règlement-taxe aurait été publié du 11 au 15 avril 2011 inclus.

Pour l'ensemble de ces raisons, il convient de considérer que le règlement-taxe sur la base duquel a été enrôlée la taxe litigieuse n'est pas opposable à [la défenderesse] et celle-ci ne peut dès lors être déclarée redevable de cette taxe.

Par conséquent, par substitution de motifs, l'appel doit être déclaré non fondé ».

Griefs

1. L'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation énonce :

« Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal 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 L1133-2 du même code ajoute :

« Les règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, saufs'ils en disposant autrement.

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

Première branche

2. Il suit de ces dispositions légales, qui reprennent en substance les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, que la publication des règlements communaux qui, depuis la loi du 8 avril 1991, ne doit plus être intégrale, ne doit donc plus être réalisée dans un lieu accessible en permanence au public.

En effet, la modification des articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale avait pour objet de remplacer la publication du contenu intégral du règlement par une publication limitée à l'objet de celui-ci, à la date de son adoption par le conseil communal et à la mention du ou des lieux où le texte du règlement peut être consulté par le public (articles L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 112 de la nouvelle loi communale, modifié par la loi du 8 avril 1991).

Il suit ainsi de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qu'il n'est désormais possible de consulter le texte intégral d'un règlement que durant les heures des bureaux, au lieu fixé par l'autorité communale, et que, partant, le caractère permanent de l'affichage ne présente plus aucun intérêt pour le public.

3. L'arrêt, qui considère que le règlement-taxe litigieux n'a pas fait l'objet de la publication légalement requise au motif que l'affichage à l'intérieur des locaux de la maison communale ne constitue pas le mode permanent prévu par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, viole dès lors ces dispositions légales et les articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Deuxième branche

4. S'il résulte de l'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 octobre 1991, visé au moyen, que le fait et la date de la publication des règlements communaux sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, l'article 2 de cet arrêté royal se borne à énoncer :

« L'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance.

Les annotations sont numérotées d'après l'ordre des publications successives »,

alors que l'article 3 du même arrêté royal dispose, quant à lui :

« L'annotation, datée et signée par le bourgmestre et par le secrétaire communal, est établie dans la forme suivante :

'N° ... Le bourgmestre de la commune (ou de la ville) de ..., province de ..., certifie que le règlement (ou l'ordonnance) du conseil communal (ou du collège des bourgmestre et échevins) (ou du bourgmestre), daté(e) du ... et ayant pour objet ..., a été publié(e), conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, le ...'.

Le secrétaire, le bourgmestre ».

5. Il s'ensuit que l'arrêt, qui considère que la demanderesse n'aurait pas annoté, conformément au prescrit légal, le fait et la date de la publication du règlement litigieux dès lors que cette annotation aurait été faite non dans le registre prescrit par la loi mais sur une feuille volante, tenue par ordre chronologique et reliée postérieurement et annuellement, ajoute aux articles L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 la condition que l'annotation soit faite dans un registre pré-relié alors que ces dispositions légales ne le prévoient pas.

Il viole ainsi toutes les dispositions visées au moyen et plus spécialement l'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et les articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991.

Troisième branche

6. L'annotation dans le registre, prescrite par l'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, coordonnant l'article 114, alinéa 2, de la nouvelle loi communale, constitue le seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement communal (articles L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, article 114, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 visés au moyen). Cette annotation fait preuve de la publication jusqu'à inscription de faux (articles 1317, 1319 et 1320 du Code civil).

7. L'arrêt fonde toutefois sa décision sur ce « que, selon la feuille n° 29 produite, en pièce complémentaire par [la demanderesse], le règlement-taxé litigieux aurait été publié le 13 avril 2011 alors que, selon le certificat de publication, ledit règlement-taxé aurait été publié du 11 au 15 avril inclus ».

En ayant ainsi égard à d'autres pièces que le registre visé par l'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et les articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 visé au moyen pour déterminer la date de la publication par affichage du règlement litigieux, l'arrêt viole ces dispositions légales et réglementaires ainsi que les articles 1317, 1319 et 1320 du Code civil et les autres dispositions visées au moyen.

III. La décision de la Cour

Sur le moyen :

Quant à la première branche :

L'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose, en son alinéa 1^{er}, que les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal 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 et, en son alinéa 2, que l'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public.

Il ne s'ensuit pas que l'affichage, qui ne reproduit pas l'intégralité du règlement ou de l'ordonnance, doit être accessible en permanence au public.

L'arrêt, qui considère que « [la demanderesse] ne démontre pas que le règlement-taxi a fait l'objet de la publication légalement requise » aux motifs que l'affichage doit avoir un caractère permanent car « le citoyen doit [...] être en mesure de prendre connaissance, à toute heure [...], de l'existence d'un règlement-taxi qui le concerne », que, lorsqu'il est réalisé « à l'intérieur des locaux de la maison communale, durant les heures d'ouverture de celle-ci », il « ne constitue pas le mode permanent prévu » et que la demanderesse « n'établit ni n'offre d'établir que le règlement-taxi en cause a été affiché de manière permanente, soit 24 heures sur 24, dans un endroit accessible au public et pas uniquement dans les locaux de la maison communale, pendant les heures d'ouverture de celle-ci », viole la disposition légale précitée.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Quant à la deuxième branche :

En vertu de l'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté royal.

L'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales prévoit, en son article 1^{er}, que 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 par le secrétaire communal. (

L'article 2 de cet arrêté royal dispose que l'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance et que les annotations sont numérotées d'après l'ordre des publications successives. L'article 3 du même arrêté détermine la forme dans laquelle est établie l'annotation, datée et signée par le bourgmestre et par le secrétaire communal.

Il n'est pas requis que le registre reprenant les annotations numérotées dans l'ordre des publications soit préalablement relié.

L'arrêt, qui considère que le registre des publications de la défenderesse « n'est pas conforme à la prescription légale » au motif qu'il « se compose de feuilles volantes tenues par ordre chronologique et reliées postérieurement, annuellement », viole les dispositions légales précitées. (

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Quant à la troisième branche :

Sur la fin de non-recevoir opposée au moyen, en cette branche, par la défenderesse et déduite de ce qu'il est dénué d'intérêt :

Le motif de l'arrêt qu'il existe une discordance entre la date de publication mentionnée sur le feuillet n° 29 et celle qui résulte du certificat de publication et de l'avis de publication constitue un fondement distinct et suffisant de sa décision que le règlement-taxa n'est pas opposable à la défenderesse.

La fin de non-recevoir ne peut être accueillie.

Sur le fondement du moyen, en cette branche :

Il suit des articles L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et des articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales, reproduits dans la réponse à la deuxième branche du moyen, que le seul mode de preuve admissible de la publication d'une ordonnance ou d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial tenu par le secrétaire communal.

L'arrêt relève que « selon le feuillet n° 29 produit en pièce complémentaire par [la demanderesse], le règlement-taxa litigieux aurait été publié le 18 avril 2011 alors que, selon le certificat de publication et l'avis de publication, ledit règlement aurait été publié du 11 au 15 avril inclus ».

L'arrêt, qui, pour décider que le règlement-taxa n'est pas opposable à la défenderesse, a égard à d'autres pièces que l'annotation dans le registre spécial, viole les dispositions légales précitées.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Par ces motifs,

La Cour

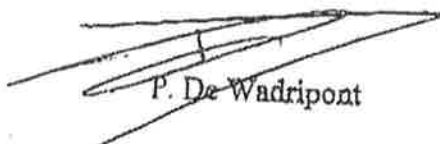
Casse l'arrêt attaqué ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé ;

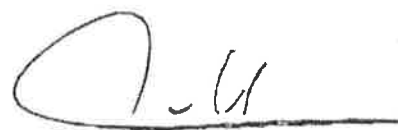
Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause devant la cour d'appel de Liège.

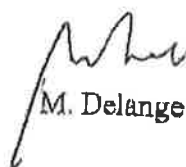
Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, les conseillers Mireille Delange, Marie-Claire Ernotte, Sabine Geubel et Frédéric Lugentz, et prononcé en audience publique du huit novembre deux mille dix-huit par le président de section Christian Storck, en présence du premier avocat général André Henkes, avec l'assistance du greffier Patricia De Wadripont.

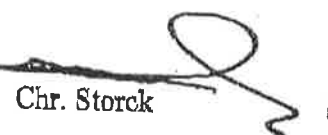

P. De Wadripont


Fr. Lugentz


S. Geubel


M.-Cl. Ernotte


M. Delange


Chr. Storck

