

7 novembre 2013 mais aux autorités des établissements d'enseignement supérieur. Même si l'article 25 de l'arrêté du 2 juillet 1996 était demeuré temporairement applicable, à la suite de l'abrogation de son fondement légal et dans l'attente de l'adoption de nouvelles règles par les autorités des établissements d'enseignement supérieur en vertu de l'article 134 du décret « Paysage », il y a lieu de considérer que l'article 272 du règlement général des études s'est substitué à l'article 25 précité en ce qui concerne les recours internes organisés par les Hautes Écoles. L'article 25 de l'arrêté du 2 juillet 1996 ne peut faire partie des « autres dispositions légales », visées l'article 134, alinéa 2, du décret du 7 novembre 2013, qui semblent restreindre la compétence réglementaire des autorités des établissements d'enseignement supérieur. L'objet de l'article 25 précité est de régler les modalités d'introduction des plaintes auprès du jury d'examens et non de régir la compétence des autorités des établissements d'enseignement supérieur pour fixer les modes d'introduction, d'instruction et de règlement des plaintes d'étudiants relatives à des irrégularités dans le déroulement des évaluations. Ces autorités pouvaient donc adopter, en application de l'article 134 du décret « Paysage », dans le règlement général des études de nouvelles modalités d'introduction d'un recours interne qui ont remplacé les règles prescrites par l'article 25 de l'arrêté du 2 juillet 1996. L'article 272 du règlement général des études n'apparaît pas illégal de telle sorte qu'il n'y a pas lieu d'en écarter l'application.

(Rejet)

COUR DE CASSATION

ACTUALITÉS COMMENTÉES

Avertissement préalable : Les revirements de jurisprudence ne sont pas toujours liés à l'effet du temps ou à la modification du « casting » judiciaire. Les pages qui suivent publient en effet deux arrêts rendus, en un peu plus d'un mois et demi par la même chambre de la Cour de cassation, adoptant des positions diamétralement opposées. La question de droit en cause était celle de la permanence ou non de l'affichage des règle-

ments communaux, et ce sur la base de l'interprétation à donner aux articles L1133-1 et L1133-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation. « *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* », juge la Cour de cassation dans le premier arrêt reproduit, datant du 8 novembre 2018. Avant de virer à 180 degrés, le 20 décembre 2018, dans le second arrêt, et décider que « *le moyen, qui [...] soutient que l'affichage ne doit pas être en permanence accessible au public, manque en droit* ».

Deux brèves observations introductives tout de même. La première conduit à souligner que le Ministère public, dont des extraits des conclusions précédant les deux arrêts sont également reproduites, est, quant à lui, resté constant dans sa position. La seconde interroge le caractère désuet du mode de publication officiel des règlements et ordonnances communaux – une affiche, ne publiant pas l'intégralité du texte – plus de vingt ans après le développement massif d'internet, ayant de longue date touché l'ensemble des administrations communales (Michel Kaiser).

– ARRÊT DU 8 NOVEMBRE 2018, C.17.0604.F

Ch. Storck (prés. de section), M. Delange, M.-Cl. Ernotte, S. Geubel, Fr. Lugentz (cons.)
Av. Gén. : André Henkes
Plaid. : P.-A. Foriers et H. Michel
e.c. : *Ville de Charleroi c/ F.M.R.*

Lois, arrêtés et règlements – Légalité des arrêtés et des règlements – Publication – Affichage

Fiscalité – Taxes communales, provinciales et locales – Règlement – Publication – Affichage

Communes – Règlements communaux – Publication – Affichage

Il ne découle pas de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prescrit la publication des ordonnances et des règlements communaux par voie d'affiche que celle-ci, qui ne reproduit pas l'intégralité de l'ordonnance ou du règlement, doit être accessible en permanence au public.

Lois, arrêtés et règlements – Légalité des arrêtés et des règlements – Publication – Preuve – Registre des publications – Reliure

Fiscalité – Taxes communales, provinciales et locales – Règlement – Publication – Preuve – Registre des publications – Reliure

Communes – Règlements communaux – Publicité – Affichage – Registre des publications

L'article L1133-2, alinéa 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prescrit l'annotation du fait et de la date de la publication des ordonnances et des règlements communaux dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme déterminée par arrêté royal, ne requiert pas que ledit registre soit préalablement relié.

Lois, arrêtés et règlements – Légalité des arrêtés et des règlements – Publication – Mode de preuve – Registre des publications

Fiscalité – Taxes communales, provinciales et locales – Règlement – Publication – Mode de preuve – Registre des publications

Communes – Règlements communaux – Publication – Mode de preuve – Registre des publications

En vertu de l'article L1133-1, 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 ordonnances et des règlements communaux, 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.

*
* *

ARRÊT (EXTRAITS)

[...]

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.

[...]

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.

[...]

Quant à la troisième 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 publi-

cations 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.

[...]

*
* *

CONCLUSIONS DE MONSIEUR LE PREMIER AVOCAT GÉNÉRAL A. HENKES (EXTRAITS)

[...]

9. En l'espèce, ce qui est ici au centre du débat, c'est le mode de publication de l'affiche dont question à l'article 1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et, plus précisément, la question de savoir, si cet affichage limité peut légalement n'avoir lieu qu'à l'intérieur des locaux communaux et consultable seulement pendant les heures d'ouvertures des bureaux.

10. Avant sa modification par la loi du 8 avril 1991, l'article 112 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989 (*M.B.* du 03/09/1988, p. 12482. Err. : *M.B.* du 08/06/1990, p. 11792), prévoyait que les règlements et ordonnances du Conseil ou du Collège sont publiés par les soins du bourgmestre et échevins, par la voie de proclamations et d'affiches.

Cet article 112 succède à l'article 102 de la loi communale du 30 mars 1836, lequel disposait que les règlements et ordonnances du conseil ou du collège sont publiés par les soins des bourgmestre et échevins, par la voie de proclamation et d'affiches ; dans les campagnes la publication se fait à l'issue du service divin. En cas d'urgence, dans ces dernières communes, le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à adopter tel mode de publication qu'il croit convenable.

La Cour, par arrêt du 10 septembre 1992¹, se prononçant sur un moyen pris de la violation de l'article 102 de la loi communale du 30 mars 1836, a rappelé que l'affichage est un mode per-

manent de publication qui permet aux intéressés, de prendre connaissance, à toute heure, des mesures prescrites par l'autorité.

En conséquence, « en énonçant que l'affichage des règlements-taxes à l'intérieur de la maison communale ne satisfait pas à l'article 102 précité, la députation permanente a légalement justifié sa décision ».

11. Cette règle remonte à des arrêts du 18 juillet 1887 (*Pas.*, 18878, I, 334 et 337), 1^{er} février 1888 (*ibid.*, 1888, I, 85), 18 avril 1889 (*ibid.*, 1889, I, 185 et 2 décembre 1889, (*ibid.*, 1890, I, 28). L'affichage s'oppose, à l'origine, à la proclamation à cri public, pour laquelle « la nature des choses indique que cette règle n'a de raison d'être et ne présente d'utilité que s'il s'agit de faire connaître, par une lecture à haute voix, au public assemblé les dispositions réglementaires prises par le conseil communal » (voy. Cass., 2 décembre 1889, préc.) ; ceci justifie que, conformément à la loi, la proclamation doit « se faire le dimanche, à l'issue du service divin ». L'affichage, par contre, ne doit pas avoir lieu le dimanche, parce que c'est un « mode permanent de publication qui permet aux intéressés, de prendre connaissance, à toute heure, des mesures prescrites par l'autorité ». Par conséquent, il se fait par la voie de valves apposées à l'extérieur des bâtiments communaux.

12. La loi du 8 avril 1991² a remplacé l'article 112 de la nouvelle loi communale par la disposition suivante : « 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 ».

13. Cette définition est-elle encore d'actualité au vu des modifications intervenues depuis lors dans les exigences légales ? Je le pense, considérant les travaux préparatoires précédant la modification de cet article 112 (devenu l'article L1133-1

¹ Cass., 10 septembre 1992, R.G. n° F.1192.F, *Bull.* et *Pas.*, I, n° 603.

² Loi du 8 avril 1991 modifiant le titre I^{er}, chapitre IV, section 2 de la nouvelle loi communale en ce qui concerne la publication des actes, *Moniteur belge* du 27 avril 1991.



du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, reproduit ci-dessus).

L'exposé introductif de la proposition de loi qui a conduit à l'adoption de la nouvelle disposition justifie la modification comme suit³ :

« L'auteur de cette proposition déclare qu'elle a été inspirée par la constatation que le système actuel de publication des règlements et ordonnances du conseil communal [ou] du collège ne donne plus satisfaction dans la pratique.

En effet, dans l'état actuel des choses, le texte intégral des règlements et ordonnances doit être affiché.

La réglementation devenant toujours plus étendue et plus complexe, le volume de textes à afficher ne cesse de s'accroître, et les habitants de la commune qui sont pourtant les premiers intéressés, finissent par se retrouver dans l'impossibilité de se tenir informés des règlements et ordonnances qui sont adoptés⁴.

Il faut donc prévoir un système moins contraignant et plus transparent. Il est dès lors proposé de remplacer l'affichage du texte intégral par l'affichage d'un avis indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance et le lieu où le public peut prendre connaissance du texte intégral du règlement ou de l'ordonnance⁵, par exemple à la maison communale, au secrétariat de la commune ou dans un autre service, plus accessible.

Le système permettrait par ailleurs de mettre fin à la multiplication des valves qui défigurent le voisinage immédiat des maisons communales⁶.

L'auteur de la proposition est convaincu que le système qu'il propose rencontrera l'approbation de la majorité des communes. Il croit par ailleurs que le système ne peut que contribuer à une publicité active de l'administration ».

Comme le fait observer la partie défenderesse, « [s]'il résulte bien de cette motivation que l'intention législative était de limiter l'information devant être affichée, il n'en demeure pas moins que le législateur ne souhaitait pas remettre en cause la publicité de l'affichage ainsi limité, au sens du mode permanent de publication consacré par Votre Cour dans l'arrêt susvisé, mais au

contraire rendre cette publicité plus effective. » (mémoire, p. 4, n° 2.4).

14. Non sans pertinence la partie défenderesse invoque la position adoptée par le Ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, qui recommande aux communes wallonnes les mesures suivantes pour se conformer à la jurisprudence de la Cour :

« L'affichage doit au moins durer 24 heures. Ce délai de 24 heures est tiré de l'interprétation combinée de l'article L1133-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (qui se préoccupe du jour de la publication) et d'un arrêt de la Cour de cassation selon lequel l'affichage doit s'entendre comme un mode permanent de publication qui permet aux intéressés de prendre connaissance à toute heure des mesures prescrites par les règlements et ordonnances (en conséquence, une publication uniquement vendant les heures de bureau à l'intérieur des locaux de l'administration communale ne répond pas au prescrit légal) »⁷.

15. Enfin, nonobstant la modification apportée par la loi du 8 avril 1991⁸, la doctrine unanime⁹ se réfère à l'arrêt précité pour confirmer l'exigence d'une publication permanente.

16. Le pourvoi invite la Cour à s'interroger sur la portée de cette modification. Selon moi, la proposition de modification du texte légal part du constat, souligné ci-dessus, que l'affichage des règlements et ordonnances en leur intégralité est devenu contre-productif (impossibilité pour le citoyen de se tenir informé, vu la masse des informations) et techniquement problématique (multiplication des valves)¹⁰.

Si le législateur abandonne l'exigence faite aux autorités communales de mettre notamment le

³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, 12 février 1991, rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, n° 915-2, pp. 2 et 3.

⁴ [L'avocat général] souligne.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir par exemple la circulaire du 29 septembre 2011 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région Wallonne à l'exception des communes et de CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2012, *Moniteur belge* du 14 octobre 2011, 2^e éd., pp. 63242 et s., spéc. p. 63279.

⁸ Loi du 8 avril 1991 modifiant le titre I^{er}, chapitre IV, section 2, de la nouvelle loi communale en ce qui concerne la publication des actes, *Moniteur belge* du 27 avril 1991.

⁹ E. VAN BRUSTEM et M. VAN BRUSTEM, « Pas de valves communales, pas de taxe communale ! », *J.L.M.B.*, 2010, p. 843 ; J.-P. MAGREMANNE, « La publication du règlement-taxe provincial et communal », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, p. 86 ; J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « La publication d'un règlement-taxe communal », *Revue générale de Fiscalité*, 2010, pp. 4-5 ; D. DÉOM et Ch. THIEBAUT, « Le point sur la publication des règlements communaux », *Revue de droit communal*, 2015, p. 7 ; A. BORTOLOTTI, « Écueils à éviter lors de la rédaction et la publication d'un règlement-taxe », in *Le droit communal. État des lieux*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 134-135.

¹⁰ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1990-1991, 12 février 1991, n° 915-2, préc.

contribuable local en mesure de pouvoir prendre connaissance à tout moment du détail des taxes votées, puisque l'avis renvoie à la consultation du texte par exemple à la maison communale, et donc durant les heures d'ouverture de celles-ci, il n'a pas pour autant abandonné l'existence d'une publication permanente, accessible vingt-quatre heures sur vingt-quatre et donc en dehors de la maison communale. La raison est simple : la philosophie de départ, qui est à la base des affichages extra-muros, est, en langage contemporain, le souci de la démocratie directe moyennant une information transparente de l'habitant par ses autorités communales. Ce qui compte, c'est la proximité et la transparence de l'information.

Cette raison est, compte tenu de la pléthore de normes locales, plus actuelle que jamais et explique pourquoi le législateur, d'une part, n'a pas touché à l'affichage permanent extra muros comme canal premier informant l'habitant de la commune de l'existence de règlements et ordonnances dont il est le destinataire et, d'autre part, dans un souci de clarté, l'a simplifié en le limitant à l'essentiel, à savoir l'existence de la norme et où son détail peut être consulté.

[...]

– ARRÊT DU 20 DÉCEMBRE 2018, C.17.0148.F

Ch. Storck (prés. de section), M. Delange, M. Lemal, M.-Cl. Ernotte, S. Geubel (cons.)

Av. Gén. : André Henkes

Plaid. : P.-A. Foriers et H. Michel

e.c. : *Ville de Charleroi c/ s.p.r.l. Stalva*

Lois, arrêtés et règlements – Légalité des arrêtés et des règlements – Publication – Affichage

Fiscalité – Taxes communales, provinciales et locales – Règlement – Publication – Affichage

Communes – Règlements communaux – Publication – Affichage

Au sens de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prescrit la publication des ordonnances et des règlements communaux par voie d'affiche, 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'une ordonnance ou d'un règlement dont il leur appartiendra, s'ils le souhaitent, de s'informer de la teneur à l'endroit précisé par l'affiche.

*
* *

ARRÊT (EXTRAITS)

[...]

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.

Au sens de cette disposition, 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.

Le moyen, qui, en cette branche, soutient que l'affichage ne doit pas être en permanence accessible au public, manque en droit.

[...]

*
* *

CONCLUSIONS DE MONSIEUR LE PREMIER AVOCAT GÉNÉRAL A. HENKES (EXTRAITS)

[...]

7. Signalons d'emblée que dans un arrêt du 8 novembre 2018 (C.17.0604.F), la Cour a sur un pourvoi de la même demanderesse, invoquant le même moyen, décidé qu'il ne découlerait pas de l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale

et de la décentralisation, qui prescrit la publication des ordonnances et règlements communaux par voie d'affiche, que celle-ci doit être accessible en permanence au public.

Cet arrêt, inédit pour l'heure, a été rendu sur des conclusions contraires du ministère public. La présente cause, qui soulève la même question que celle tranchée dans l'arrêt précité du 8 novembre 2018, et dont la portée relative à un principe fondamental de la démocratie locale – le caractère permanent de l'affichage et son accessibilité – ainsi que l'incidence en pratique sont importantes, me donne l'occasion d'inviter respectueusement la Cour à revoir sa décision non encore implémentée en droit positif.

Considérant les thèses du pourvoi et du mémoire en réponse, identiques à celles examinées dans la cause tranchée précédemment, mon analyse est pour l'essentiel empruntée aux conclusions contraires à l'arrêt précité.

8. Le moyen, en sa première branche, me paraît, nonobstant l'arrêt précité, toujours ne pas pouvoir être accueilli.

[...]

16. S'il est donc exact, comme le soutient la ville de Charleroi, que les règlements ne doivent plus être affichés *in extenso*, de manière permanente, il n'en reste pas moins qu'un document récapitulant certains points doit bien l'être.

Or, ce que l'arrêt attaqué reproche à la ville de Charleroi, ce n'est pas de n'avoir pas affiché de manière permanente le règlement en tant que tel, mais de n'avoir pas affiché de manière permanente le document récapitulatif prescrit par l'article 112, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

Ceci ressort clairement du premier paragraphe du sixième feuillet de l'arrêt attaqué : « 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'une 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 ».

17. Ainsi comprise, la modification législative ne prive pas d'intérêt l'affichage mais le rationalise. La question de savoir, si, *in concreto*, les citoyens seraient ou non plus très nombreux à consulter les valves extra muros, leur faisant ainsi

perdre toute utilité pour néanmoins un coût élevé, est un facteur qui doit certes retenir l'attention du législateur mais qui est pour l'heure étranger à l'interprétation d'un texte de loi qui, de même que les travaux préparatoires qui le précèdent, ne le mentionne pas comme étant un élément de la *ratio legis*.

[...]

ACTUALITÉS EN BREF*

– ARRÊT DU 4 JUILLET 2018, P.18.0659.N

Droits et libertés – Droit de l'Union européenne – Droit d'être entendu – Raison d'être et portée

Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne qu'en droit de l'Union, le droit d'être entendu fait partie intégrante des droits de la défense qui constituent un principe général de droit de l'Union. L'exigence vise à garantir que la personne qui fait l'objet de la décision administrative puisse en corriger les erreurs et faire valoir les considérations particulières qui sont de nature à influencer la décision.

Il appartient au juge national de vérifier si, sur la base des considérations de fait et de droit du cas d'espèce, la violation du droit d'être entendu est telle qu'une autre décision aurait été prise si l'intéressé avait eu l'occasion de faire valoir les éléments susceptibles de justifier son point de vue. Pour démontrer une violation du droit d'être entendu, il suffit donc à l'intéressé de démontrer, de façon plausible, que s'il avait été dûment entendu, une autre décision aurait pu être prise.

(Rejet du pourvoi)

– ARRÊT DU 14 SEPTEMBRE 2018, C.17.0579.N

Monuments et sites – Région flamande – Demande de remise en état des lieux – Compétence du juge civil

En matière de monuments, la demande de remise en état des lieux, qui ne se confond ni avec la peine ni avec des dommages et intérêts, ne peut

* Les sommaires et mots-clés afférents à la présente rubrique s'inspirent largement de la manière dont ils sont répertoriés et présentés sur Juridat.be.