Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 182.754 du 8 mai 2008
A. I. 130.588/XII-3722
A. II. 130.589/XII-3723
A. III. 130.591/XII-3724

En cause : I.

la commune de KEERBERGEN,
ayant élu domicile chez
Me C. Gysen, avocat,
ayant son cabinet à Malines,
Antwerpsesteenweg 18

II.
la commune de HAACHT,
ayant élu domicile chez
Me C. Gysen, avocat,
ayant son cabinet à Malines,
Antwerpsesteenweg 18

III.
la commune de BOORTMEERBEEK,
ayant élu domicile chez
Me S. De Pooter, avocat,
ayant son cabinet à Broechem,
Antwerpsesteenweg 17

contre :

1. la commune de BONHEIDEN,
ayant élu domicile chez
Me P. Flamey, avocat,
ayant son cabinet à Anvers,
Jan Van Rijswijcklaan 16

2. l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre de la Mobilité et des Transports, actuellement le secrétaire d'État à la Mobilité

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2002 par chacune des communes de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek qui demandent l'annulation de "la décision du conseil communal de Bonheiden du 27 février 2002 portant règlement en matière de circulation routière relatif à l'instauration d'une limitation de poids à 3,5 tonnes dans le centre de Bonheiden et Rijmenam [...], ainsi que de

l'arrêté du ministre fédéral de la Mobilité du 18 avril 2002 approuvant cette décision";

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le "mémoire ampliatif" de la deuxième partie défenderesse;

Vu le rapport de Mme P. De Somere, auditeur, dans les trois affaires;

Vu les ordonnances du 9 janvier 2007 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 18 décembre 2007 fixant l'affaire à l'audience du 29 janvier 2008;

Entendu M. J. Lust, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me T. Ryckalts, avocat, *loco* Mes C. Gysen et S. De Pooter, avocats, qui comparaît pour les parties requérantes, Me P.J. Vervoort, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me B. Van Hyfte, avocat, qui comparaît pour la seconde partie défenderesse;

Entendu Mme P. De Somere, auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973,

CONSIDÈRE CE QUI SUIT :

Les éléments de la cause

1. En sa séance du 19 décembre 2001, le conseil communal de Bonheiden approuve, conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la loi relative à la police de la circulation routière (ci-après: la loi circulation routière) un "règlement complémentaire en matière de circulation routière instaurant une limite de poids

dans le centre de Bonheiden et Rijmenam". Selon l'article 1er, l'accès au centre de Bonheiden et de l'entité de Rijmenam est interdit aux conducteurs de véhicules dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes. Cet article est inséré dans l'article 4 du règlement complémentaire général du 29 mars 1990.

Par un courrier du 11 février 2002, le ministère des Communications et de l'Infrastructure indique à la commune de Bonheiden que la proposition ne peut pour l'heure être soumise à la signature du ministre parce qu'un règlement complémentaire doit définir clairement quelles rues sont concernées par la mesure ou l'interdiction ainsi que les endroits où seront placés les panneaux de signalisation.

En sa séance du 27 février 2002, le conseil communal de Bonheiden adopte le "règlement complémentaire en matière de circulation routière instaurant une limitation de poids dans le centre de Bonheiden et Rijmenam - adaptation". Selon l'article 1er, l'article 1er de l'arrêté du conseil communal du 19 décembre 2001 est complété comme suit: "Le panneau de signalisation C21 (= poids limité à 3,5 tonnes, à l'exception des bus et des chargements et déchargements) sera placé aux carrefours suivants : [...]". Il s'agit du premier arrêté attaqué.

L'arrêté du conseil communal de Bonheiden du 27 février 2002 portant un règlement complémentaire en matière de circulation routière relatif à la limitation de poids dans le centre de Bonheiden et Rijmenam est approuvé par arrêté du ministre de la Mobilité et des Transports du 18 avril 2002. Il s'agit du deuxième arrêté attaqué.

Le 6 mai 2002, le bourgmestre de Bonheiden fait savoir par voie d'affiche que l'adaptation du règlement complémentaire en matière de circulation routière instaurant une limitation de poids dans le centre de Bonheiden et Rijmenam a été approuvée par un arrêté du ministre de la Mobilité et des Transports du 18 avril 2002 et que le texte complet du règlement complémentaire en question peut être consulté à la maison communale.

Dans une lettre datée du 16 octobre 2002 à laquelle est annexé un plan de la ville mentionnant les zones où s'applique la limitation de poids, la commune de Bonheiden informe les administrations communales de Keerbergen, Haacht et Boortmeerbeek, entre autres, que le conseil communal a adopté le règlement complémentaire en matière de circulation routière précité en sa séance

du 27 février 2002 et que les panneaux de signalisation nécessaires seront mis en place dans le courant du mois de décembre.

La jonction

2. En raison de la connexité des requêtes, il y a lieu de joindre les trois affaires dans l'intérêt d'une bonne justice.

La procédure

3. Après réception du mémoire en réplique, la deuxième partie défenderesse a encore déposé dans les trois affaires un mémoire ampliatif non prévu par l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État (ci-après : le règlement général de procédure). Ces mémoires sont écartés des débats.

La recevabilité

4.1. Les parties défenderesses font valoir tout d'abord que ni les décisions des collèges des bourgmestre et échevins respectifs d'introduire un recours en annulation, ni les autorisations des conseils communaux n'ont été présentées, comme l'exige l'article 270, alinéa 2, de la nouvelle loi communale.

4.2. L'exception manque en fait. Les requérantes ont effectivement déposé une copie des décisions visées.

5.1.1. En outre, les parties défenderesses objectent que les recours en annulation ont été introduits tardivement. En vertu de l'article 114 de la nouvelle loi communale, les règlements visés à l'article 112 deviennent en effet obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage. Se référant à l'arrêt n**/** 67/2001 du 17 mai 2001 de la Cour constitutionnelle, la première partie défenderesse affirme que l'affichage du règlement en question le 6 mai 2002 est opposable aux requérantes, même s'il ne s'agit pas de résidents de Bonheiden.

5.1.2. Les requérantes répliquent qu'elles ont pu prendre connaissance des mesures contestées au plus tôt le 16 octobre 2002, date du courrier de la première partie défenderesse signalant l'adoption du règlement complémentaire en matière de circulation routière lors de la séance du 27 février 2002 et son

approbation par le ministre compétent le 18 avril 2002.

Les requérantes font avant tout référence à l'article 4 du règlement général de procédure selon lequel les recours en annulation sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés, et s'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, soixante jours après que le requérant en aura eu connaissance. Le règlement complémentaire de circulation en question fait partie des mesures et règlements visés à l'article 112 de la nouvelle loi communale, l'obligation de publication qui y figure étant une obligation générale. En matière de publication des règlements de circulation, l'article 12 de la loi sur la circulation routière prévoit de surcroît une obligation de publication particulière : pour être obligatoires, les mesures concernées doivent être portées à la connaissance des intéressés par des agents portant les insignes de leurs fonctions et postés sur place, ou par une signalisation appropriée. En application de l'adage "*lex specialis derogat generalis*", le Conseil d'État a estimé dans son arrêt n/ 87.889 du 7 juin 2000 que l'article 12 ne déroge nullement à la règle générale contenue dans la nouvelle loi communale, sinon pour ajouter qu'en cette matière, les règlements complémentaires des communes doivent, pour être obligatoires, faire en outre l'objet d'une signalisation appropriée ou d'injonctions d'agents portant les insignes de leur fonction. À cet égard, les requérantes constatent que dans sa lettre du 16 octobre 2002, la première partie défenderesse mentionne explicitement que les panneaux de signalisation requis seront placés dans le courant du mois de décembre, si bien que le règlement complémentaire en matière de circulation routière n'était en aucun cas obligatoire au moment de l'affichage, conformément à l'article 12 de la loi sur la circulation routière.

Les requérantes soutiennent ensuite qu'en l'espèce, il ne peut pas être fait référence à l'arrêt n/ 67/2001 du 17 mai 2001 de la Cour constitutionnelle. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle, comme le Conseil d'État dans son arrêt n/ 41.986 du 16 février 1993, considère que la publication par la voie d'affichage est opposable à quelqu'un qui a des intérêts sur le territoire d'une commune sans en être un habitant et qu'il n'en découle pas de discrimination déraisonnable par rapport aux habitants de cette commune. En l'occurrence, il est cependant question d'un cas différent, une commune voisine, qui n'a pas d'intérêts sur le territoire d'une commune limitrophe, étant confrontée à des règlements ayant une incidence directe sur la circulation sur son territoire. Les requérantes n'ont pas été associées à la préparation des mesures concernées et elles ne sont pas légalement obligées de s'informer de tous les règlements que prend le conseil communal de la première partie défenderesse, même si l'on peut présumer qu'une concertation soit organisée

entre communes lorsqu'une mesure peut avoir un impact quelconque sur le territoire d'une commune voisine.

Les requérantes invitent le Conseil d'État à poser éventuellement la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

> "En tant qu'ils instaurent un mode de publication par voie d'affichage des règlements et ordonnances des autorités communales, qui est opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune qui n'ont pas d'intérêts directs sur le territoire de cette commune, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'État, les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne créent-ils pas une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre ces personnes et les habitants de la commune ?"

5.2.1. L'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose que les recours en annulation sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés et que s'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

Le règlement complémentaire en matière de circulation routière attaqué du 27 février 2002 instaurant une limitation de poids dans le centre de Bonheiden et Rijmenam n'est pas une décision réglant une situation individuelle, mais sa portée est celle d'un règlement applicable en général dans un nombre indéfini de cas. Concernant pareils actes réglementaires, l'article 112 de la nouvelle loi communale disposait à l'époque :

> "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'obligation de publier un acte administratif qui ne doit pas être notifié à titre individuel implique que le jour de cette publication doit être le point de départ pour calculer le délai de recours. Étant donné que dans le cas présent, le règlement complémentaire en matière de circulation routière attaqué doit être approuvé pour pouvoir produire ses effets, c'est la publication de l'approbation et du règlement communal qui doit être considérée comme la publication obligatoire qui ouvre le délai de prescription pour l'introduction d'un recours en annulation.

Puisque le règlement complémentaire en matière de circulation routière contesté instaurant une limitation de poids dans le centre de Bonheiden et Rijmenam, tel qu'il a été approuvé par le ministre de la Mobilité et des Transports le 18 avril 2002, a été publié le 6 mai 2002 par la voie d'une affiche du bourgmestre, il y a lieu de constater que les recours en annulation introduits le 16 décembre 2002 ne l'ont pas été dans le délai prescrit. La publication précitée fait irrévocablement courir le délai d'introduction d'un recours en annulation, même si elle ne comporte pas la communication du texte intégral du règlement en question. Le fait que les requérantes aient ensuite été informées individuellement du règlement par un courrier du 16 octobre 2002 n'a pas fait courir un nouveau délai de recours.

5.2.2. Ce qui précède n'empêche pas que pour être obligatoires, les règlements complémentaires en matière de circulation routière des communes doivent aussi être portés à la connaissance des intéressés par des agents portant les insignes de leurs fonctions et postés sur place, ou par une signalisation appropriée, conformément à l'article 12, alinéa 1er, de la loi sur la circulation routière**.**

L'arrêt du Conseil d'État n**/** 87.889 du 7 juin 2000 ne le contredit pas. Cet arrêt confirme que tout règlement communal doit recevoir la publication prévue par l'article 112 de la nouvelle loi communale et, suivant l'article 114 de cette loi, ne devient, en principe, obligatoire qu'après cette publication, que l'article 12 de la loi sur la circulation routière ne déroge nullement à cette règle générale, sinon pour ajouter qu'en cette matière, les règlements complémentaires des communes doivent, pour être obligatoires, faire en outre l'objet d'une signalisation appropriée ou d'injonctions d'agents portant les insignes de leur fonction. Il considère ensuite qu'un recours dirigé contre un règlement complémentaire qui n'a pas été publié conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, mais qui a acquis force exécutoire et a, en outre, reçu exécution, notamment par l'apposition d'une signalisation routière conforme et par les injonctions des agents de la force publique n'en est pas pour autant prématuré, ni irrecevable pour défaut d'intérêt, qu'en l'espèce, il est constant que le règlement litigieux, approuvé par l'autorité de tutelle n'a pas été publié conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, qu'il est tout aussi constant que la signalisation routière a été adaptée à ce règlement et la circulation réglée conformément à celui-ci, que, pour n'être point obligatoire, ce règlement n'en est, dès lors, pas moins exécutoire, a reçu exécution et constitue, partant, un acte susceptible de recours que les requérants ont intérêt à faire annuler.

En l'espèce, toutefois, le règlement communal complémentaire en matière de circulation routière, tel qu'il a été approuvé par l'autorité de tutelle, a effectivement été publié par voie d'affichage et peut indéniablement être contesté. Il ressort de l'article 112, alinéa 1er, de la nouvelle loi communale que l'affichage est le mode de publication légal et obligatoire des règlements du conseil communal ainsi que de la décision de l'autorité de tutelle, et que le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation commence à courir à compter de cet affichage.

5.2.3. Dans son arrêt n/ 67/2001 du 17 mai 2001, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit :

> "B.2.1. Il ressort de la question préjudicielle et de la motivation de l'arrêt de renvoi que la Cour est interrogée sur la différence de traitement que l'article 112 créerait entre les habitants de la commune et les personnes qui y sont étrangères, les premiers pouvant plus facilement que les secondes savoir quand les règlements et ordonnances qu'il vise sont publiés et, par là, savoir quand commence à courir le délai du recours en annulation de ce règlement devant le Conseil d'État.
> L'article 114, déterminant la date à laquelle les règlements et ordonnances précités deviennent obligatoires et la manière de constater leur publication, est étranger à cette différence de traitement et n'est donc pas inclus dans le contrôle de la Cour.
> B.2.2. L'argument du Conseil des ministres selon lequel la différence de traitement en cause procéderait, non pas de l'article 112 de la nouvelle loi communale, mais de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, disposition réglementaire qui échappe au contrôle de la Cour, ne peut être admis : cet argument aboutit en effet à modifier la teneur de la question préjudicielle en invitant la Cour à prendre en compte, non pas l'opposabilité des règlements et ordonnances qui y est visée, mais le point de départ du délai de recours contre ces règlements et ordonnances. Or, il n'appartient pas aux parties de modifier la teneur des questions adressées à la Cour.
> B.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
> B.4. Le Conseil d'État a jugé, dans l'arrêt *a quo*, que le règlement en cause, instaurant à charge de tout éditeur une taxe sur la distribution ou la diffusion, sur le territoire de la commune, d'annuaires ou de guides téléphoniques ou de téléfax, devait être publié.

B.5.1. 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.5.2. Lorsqu'il a revu, par la loi du 8 avril 1991, la disposition en cause (alors inchangée depuis 1836), le législateur s'est interrogé sur la publicité à donner aux actes qu'elle vise en observant que très peu d'habitants en lisaient les textes là où ils étaient affichés (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n/ 915-1, p. 1), que l'affichage prévu n'était plus compatible, selon certains, avec le volume et la complexité des réglementations actuelles et que d'autres modes de publication que celui prévu aujourd'hui par la disposition en cause, telle la publication dans les périodiques d'information communaux, ne constituaient pas une solution acceptable (*idem*, n/ 915-2, pp. 2 et 3). Il a pu, légitimement, considérer que c'est vis-à-vis des habitants de la commune que la publicité des ordonnances et règlements communaux devait être prévue et que les personnes qui n'y habitent pas mais qui y ont un intérêt veilleront à s'informer et disposeront pour le faire de moyens de communication plus commodes que ceux du dix-neuvième siècle. La balance ainsi faite entre l'intérêt de permettre que toute situation contraire au droit puisse être éliminée et celui de ne pas permettre que la régularité de l'action administrative puisse être en tout temps contestée ne peut être considérée comme manifestement déraisonnable.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative."

Bien que, formellement, la Cour constitutionnelle ait sur cette base dit pour droit que l'article 112 de la nouvelle loi communale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la publication des règlements et ordonnances communaux qui y est inscrite fait courir le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation, tant à l'égard des habitants de la commune qu'à l'égard des personnes étrangères à la commune, il semble, compte tenu précisément des considérants reproduits ci-dessus, que cette dernière catégorie désigne cependant en particulier les personnes qui habitent en dehors de la commune, mais y qui ont néanmoins un "intérêt".

C'est à bon droit que les requérantes invoquent qu'il ne s'agit pas ici d'une telle personne, mais d'une commune voisine qui, en cette qualité, n'a pas d'"intérêts" sur le territoire de la commune limitrophe et qui est confrontée à un règlement de cette commune, qui la lèse. Dans ces circonstances, le Conseil d'État ne peut sans plus adhérer à la thèse défendue par la première partie défenderesse dans son dernier mémoire selon laquelle la question que les parties requérantes souhaitent voir poser à la Cour constitutionnelle lui a déjà été soumise et a fait l'objet d'une réponse de celle-ci. En outre, la première partie défenderesse ne peut non plus être suivie quand elle reproche aux requérantes, dans son dernier mémoire, d'avoir demandé tardivement de poser une question préjudicielle,

celle-ci n'ayant été formulée que dans le mémoire en réplique. La demande en question s'inscrit en effet dans le cadre de la défense contre l'exception de tardiveté que les parties défenderesses ont soulevée dans le mémoire en réponse.

Il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par les requérantes.

POUR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er

Les affaires portant les numéros A. 130.588/XII-3722, 130.589/XII-3723 et 130.591/XII-3724 sont jointes.

Article 2

Les débats sont rouverts.

Article 3

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

> "En tant qu'ils instaurent un mode de publication par voie d'affichage des règlements et ordonnances des autorités communales, qui est opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune qui n'ont pas d'intérêts directs sur le territoire de cette commune, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'État, les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne créent-ils pas une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre ces personnes et les habitants de la commune ?"

Article 4

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire après réception de la décision de la Cour constitutionnelle.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le huit mai 2008, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	J. LUST,	conseiller d'État,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le Greffier, **Le Président,**

S. DOMS **D. VERBIEST**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.