

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 207.379 du 15 septembre 2010

A. 186.212/XV-623

En cause : **1. l'Université catholique de Louvain,**
 2. l'a.s.b.l. Cliniques universitaires Saint-Luc,

ayant élu domicile chez
Me B. CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Woluwe-Saint-Lambert,

ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Communauté française,

ayant élu domicile chez
Me M. UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 2007 par l'Université catholique de Louvain (U.C.L.) et l'a.s.b.l. Cliniques universitaires Saint-Luc, qui demandent l'annulation de la délibération du conseil communal de Woluwe-Saint-Lambert du 17 septembre 2007 modifiant le règlement-taxé sur les emplacements de parking arrêté le 13 novembre 2006;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête introduite le 30 novembre 2009 par la Communauté française, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2009 accueillant cette requête en intervention;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de Mme VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire des parties requérantes, et la lettre valant dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 11 août 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 septembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'État, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Mes B. CAMBIER et A. PATERNOSTRE, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me J. SAUTOIS *loco* Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le 13 novembre 2006, le conseil communal de Woluwe-Saint-Lambert a adopté, pour les exercices 2007 à 2011 inclus, un règlement-taxe sur les emplacements de parking.

La taxe est fixée à 75 euros par an et par emplacement. Au sens de l'article 2 du règlement-taxe, il faut entendre par « emplacement de parking » soit un garage fermé, soit une aire de stationnement de véhicules dans un espace clos ou pas ou à

l'air libre, situé sur ou dans un bien immobilier privé et exploité ou utilisé par toute personne physique ou morale pour l'accueil de sa clientèle ou de son personnel ou de ses visiteurs ainsi que des véhicules dépannés sur ordre de police.

L'article 6 du même règlement exonère toutefois de l'impôt les surfaces de parking de moins de 15 emplacements, ainsi que ceux servant aux cultes visés par la loi sur le temporel des cultes, aux services publics, aux établissements d'enseignement subventionnés, aux hôpitaux, aux cliniques, aux polycliniques, aux dispensaires et œuvres de bienfaisance, à l'exception des surfaces de parking utilisées dans le cadre de la pratique d'opérations lucratives ou commerciales.

Le règlement-taxe adopté pour les exercices 2007 à 2011 renouvelle un précédent règlement-taxe sur les emplacements de parking adopté par le conseil communal de Woluwe-Saint-Lambert le 20 décembre 2001 et valant pour les exercices 2002 à 2006.

2. Le 23 août 2007, le service des finances de la commune a proposé au collège d'inviter le conseil communal à modifier le règlement-taxe adopté le 13 novembre 2006, et ce en vue d'établir un taux variable et non plus un taux fixe.

Concrètement, il était proposé de moduler le taux de la taxe de 80 à 250 euros, afin de tenir compte des nuisances moindres générées par le trafic de travailleurs que celles générées par le trafic de la clientèle, ainsi que du fait que les emplacements de parking payants sont en soi productifs de revenus alors que ceux qui sont mis gratuitement à disposition ne sont que l'accessoire de l'activité génératrice de revenus.

3. Le 17 septembre 2007, le conseil communal de la partie adverse a modifié le règlement-taxe sur les emplacements de parking.

Outre la modulation du taux de la taxe (80, 150 ou 250 euros), la définition de « l'emplacement de parking » figurant à l'article 2 du règlement a été modifiée comme suit (les modifications sont en italiques) :

Nouvel article 2. « Pour l'application des présentes dispositions, il faut entendre par "emplacement de parking", soit un garage fermé, soit une aire de stationnement de véhicules dans un espace clos ou pas ou à l'air libre, situé sur ou dans un bien immobilier privé et exploité par toute personne physique ou morale pour l'accueil de sa clientèle et/ou de son personnel et/ou de ses visiteurs ainsi que des véhicules dépannés sur ordre de police.

Lorsque, dans un même espace, sont rassemblés des parkings affectés aux personnes qui y travaillent quel que soit leur statut et des parkings affectés à la clientèle, aux fournisseurs ou aux visiteurs, il y a lieu de les distinguer les uns des autres au moyen d'une signalisation appropriée : panneaux, marquages au sol, réservation des emplacements à des immatriculations déterminées ...

A défaut de signalisation, tous les emplacements de parking sont considérés comme étant affectés à la clientèle, aux fournisseurs ou aux visiteurs. »

Quant à l'article 6, qui détermine les cas d'exonération de la taxe, il est désormais rédigé comme suit :

Nouvel article 6. *« Sont exonérées de l'impôt, les surfaces de parking :*

- a) réservées aux personnes reconnues légalement comme handicapées;*
- b) servant aux services publics de la commune et du CPAS, aux cultes visés par la loi sur le temporel des cultes, à l'exception des surfaces de parking utilisées dans le cadre de la pratique d'opérations lucratives ou commerciales;*
- c) dont le nombre total est de moins de 20 emplacements affectés spécialement à la clientèle, aux fournisseurs ou aux visiteurs. »*

4. L'acte attaqué est l'ensemble du règlement-taxe tel que modifié le 17 septembre 2007 par le conseil communal de la partie adverse.

A l'appui de leur recours, les requérantes exposent qu'elles sont propriétaires et utilisatrices de parkings qui se trouvent sur le site de l'U.C.L., lui-même situé sur le territoire de la commune de Woluwe-Saint-Lambert, et qu'à la suite de la modification apportée à l'article 6 du règlement énumérant les bénéficiaires de l'exonération, diverses institutions qui bénéficiaient de l'exonération de la taxe – telles que les établissements d'enseignement subventionnés, les hôpitaux, cliniques et dispensaires – tombent à l'avenir dans le champ d'application du règlement-taxe.

Les deux requérantes ajoutent que pour l'exercice fiscal 2007, des avertissements-extraits de rôle leur ont été adressés par la partie adverse leur réclamant des sommes de 135.860 euros et 21.480 euros.

5. Quant à l'intervenante, la Communauté française représentée par son gouvernement en la personne de son ministre compétent pour les bâtiments scolaires, elle fait valoir à l'appui de sa requête en intervention que l'athénée de Woluwe-Saint-Lambert, auparavant exonéré du paiement de la taxe sur ses 67 emplacements de parking, se voit désormais, à l'instar des requérantes, contraint de payer une taxe annuelle par emplacement pour les exercices 2007 à 2011;

Considérant que l'auditeur-rapporteur soulève d'office l'irrecevabilité du recours, déduite de ce que le règlement-taxe attaqué, adopté le 17 septembre 2007, a été publié par voie d'affichage aux valves de la maison communale dès le 24 septembre 2007, en sorte que le recours introduit le 6 décembre 2007 est tardif;

Considérant que le dernier mémoire des requérantes contient de longs développements tendant à démontrer que leur recours doit être déclaré recevable; qu'en substance, les requérantes soutiennent que la formalité de la publication telle qu'elle était prévue par l'article 112 de la Nouvelle loi communale dans sa version applicable au moment de l'entrée en vigueur du règlement-taxe litigieux, ne

correspond pas à une « publication » au sens de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et qui prévoit que les recours sont prescrits soixante jours après que les règlements incriminés ont été publiés; qu'elles estiment que pour s'en convaincre, il s'impose de revenir sur l'évolution historique de l'article 112 de la Nouvelle loi communale et exposent que dans sa rédaction initiale, cette disposition imposait la publication de tous les textes réglementaires communaux dans leur intégralité; qu'elles se réfèrent à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation de 1992 dont il ressort que la publication intégrale d'un règlement communal doit permettre aux administrés d'avoir connaissance du règlement et de la portée de celui-ci dès le premier jour de son affichage; qu'elles exposent que si, par la suite, la nouvelle rédaction de l'article 112 a allégé les formalités de publication au profit des communes, lesquelles ne sont plus tenues d'afficher le règlement dans son intégralité, à l'égard des administrés cette modification de l'article 112 de la Nouvelle loi communale « va à l'encontre de l'objectif poursuivi puisqu'elle réduit la transparence et diminue l'accès à l'information, du moins si l'on entend faire démarrer le délai pour agir au Conseil d'Etat dès le premier jour de l'affichage d'un avis indiquant seulement l'objet du règlement et non plus le texte intégral de celui-ci »; qu'elles soutiennent également qu'à la suite de la modification de l'article 112 de la Nouvelle loi communale, l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 ne peut plus être appliqué comme faisant courir le délai de recours au Conseil d'Etat à l'encontre d'un règlement communal à partir du jour de la publication puisque ce n'est plus qu'un avis reprenant l'objet du règlement qui est affiché; qu'elles soutiennent qu'il ne peut être envisagé que la simple publication d'un avis puisse faire courir le délai de recours au Conseil d'Etat, dans la mesure où ce procédé ne permet pas aux citoyens de prendre effectivement connaissance de la règle que la commune entend leur imposer, violant ainsi les exigences de reproduction officielle de l'information et de diffusion de celle-ci qui découlent normalement de l'article 190 de la Constitution, lequel impose qu'une règle de droit soit publiée dans son intégralité et soit en outre diffusée et accessible; que les requérantes ajoutent qu'en l'espèce, la publication d'un avis ne répond pas à l'exigence d'accessibilité en vertu de laquelle le citoyen doit pouvoir prendre « en tout temps » connaissance du texte officiel, puisque l'avis de la commune de Woluwe-Saint-Lambert précisait que le texte litigieux n'était consultable qu'à des heures précises : de 8h30 à 12h00 et de 13h30 à 15h00 et uniquement pendant les jours ouvrables, de telles modalités de consultation n'étant ainsi pas conformes à l'exigence d'accessibilité et violant le principe de l'égalité entre les citoyens dès lors que les citoyens qui travaillent pendant la journée sont dans l'impossibilité de consulter le règlement-taxi; que les requérantes concluent que dès lors que l'article 112 de la Nouvelle loi communale prévoit la publication d'un avis informant le citoyen seulement de l'existence et de

l'objet d'un règlement communal, « il faut laisser un délai raisonnable aux citoyens normalement prudents et diligents pour prendre connaissance de la teneur de ce règlement » et qu' « un délai de quinze jours semble raisonnable à ce sujet »;

Considérant que la Communauté française, partie intervenante, soutient également dans son dernier mémoire que le recours introduit ne peut être considéré comme tardif et renvoie à cet égard à l'argumentation des requérantes;

Considérant, sur la recevabilité du recours, qu'aux termes de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, les recours en annulation d'actes qui doivent être publiés sont prescrits soixante jours après la date de cette publication;

Considérant que l'article 112 de la Nouvelle loi communale, tel qu'en vigueur au moment de l'adoption du règlement-taxé attaqué, dispose comme suit :

« 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. »;

Considérant qu'il s'ensuit que s'agissant comme en l'espèce d'un règlement-taxé communal, soumis à la publication en vertu de l'article 190 de la Constitution, le délai de recours contentieux commence à courir à compter de la publication par voie d'affichage de ce règlement et exclusivement à partir de cet événement; qu'en effet, lorsqu'une formalité particulière de publication a été prévue par le législateur, c'est son accomplissement qui détermine le point de départ du délai; que le délai court ainsi à compter du premier jour de l'affichage; que les parties requérantes et intervenante ne peuvent être suivies lorsqu'elles soutiennent que le délai de recours ne prendrait cours qu'à compter du jour où s'est terminé l'affichage, ou encore qu'à partir de la publication de l'avis il faudrait laisser un « délai raisonnable » aux requérants afin qu'ils puissent prendre connaissance du contenu intégral du règlement; qu'en effet, l'article 112 de la Nouvelle loi communale ne prévoit aucunement que la formalité de publication est requise pendant un certain délai ni que lorsque la commune maintient l'affichage de l'avis pendant quinze jours, les administrés devraient disposer de tout ce délai pour prendre connaissance de l'acte en sorte que le délai de recours au Conseil d'Etat contre cet acte ne commencerait jamais à courir qu'au moment de cette prise de connaissance; qu'en

tout état de cause, il y a lieu de rappeler que par son arrêt n° 87.162 du 10 mai 2000, s.a. Belgacom Directory Services, le Conseil d'Etat a interrogé la Cour d'arbitrage sur les difficultés que pouvaient engendrer les modalités de publication des règlements communaux, spécialement du point de vue de la prise de cours du délai de recours contentieux, et ce dans les termes suivants :

« 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, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'Etat, 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, dans le chef desdites personnes par rapport aux habitants de la commune ? »;

que par son arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à cette question, en expliquant notamment ce qui suit :

« 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., Sén., 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 ce 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. »;

que s'il est vrai par ailleurs que la Cour constitutionnelle a nuancé son point de vue, dans un arrêt plus récent n° 71/2009 du 5 mai 2009, cité par les requérantes, et a conclu à l'existence d'une discrimination lorsque l'affichage fait courir le délai de recours « à l'égard des tiers qui n'ont aucun intérêt direct dans la commune concernée », telle n'est toutefois pas la situation des requérantes; qu'en effet, la seconde requérante, l'a.s.b.l. Cliniques universitaires Saint-Luc, a son siège sur le territoire de la commune de Woluwe-Saint-Lambert (avenue Hippocrate), tandis que l'on peut raisonnablement considérer que la première requérante, l'U.C.L., a un intérêt direct dans la commune de Woluwe-Saint-Lambert puisqu'elle indique y avoir un site important où s'exercent toutes les activités de recherche et

d'enseignement universitaire touchant à la santé; qu'elle souligne d'ailleurs dans son dernier mémoire qu'elle « a rencontré les responsables de la commune peu après l'adoption du règlement litigieux », ce qui dément qu'elle n'aurait aucun intérêt dans la commune concernée;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été adopté le 17 septembre 2007 et a été publié, conformément à l'article 112 de la Nouvelle loi communale, par la voie d'un affichage aux valves de la maison communale réalisé à partir du 24 septembre 2007, de telle sorte que le premier jour du délai de recours était le 25 septembre 2007 et que ce délai est venu à expiration le vendredi 23 novembre 2007;

Considérant que le recours introduit le 6 décembre 2007 est tardif; que l'exception soulevée par Mme l'auditeur est fondée; que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 175 euros chacune, et de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quinze septembre deux mille dix par :

M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État, président de chambre f.f.,
Mme DEBROUX,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

Ph. QUERTAINMONT