CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 217.695 du 2 février 2012

A. 172.316/XV-1769

En cause : **BAUDART** Jacques,
ayant élu domicile chez
Me J. LAURENT, avocat,
rue du Prince Royal 85
1050 Bruxelles,

contre :

la ville de Tournai,
ayant élu domicile chez
Me B. LOMBAERT, avocat,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 avril 2006 par Jacques Baudart, qui demande l'annulation des décisions suivantes:
- le «règlement redevance de la Ville de Tournai du 26 avril 2004 relatif au stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue»;
- les «modifications du règlement précité relatif au stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue par décisions des 20 décembre 2004 et 28 février 2005 et du 28 novembre 2005»;
- le «règlement redevance du 26 avril 2004 de la ville de Tournai relatif au stationnement sur les emplacements réservés aux riverains»;
- la «modification du règlement précité relatif au stationnement sur les emplacements réservés aux riverains par décisions des 20 décembre 2004, 28 février 2005 et 28 novembre 2005»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 janvier 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSZKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. LAURENT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me M. BELMESSIERI, *loco* Me Br. LOMBAERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier 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 peuvent être résumés comme suit:

Le 26 avril 2004, le conseil communal de Tournai adopte un règlement-redevance relatif au stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue, ainsi qu'un règlement-redevance relatif au stationnement sur les emplacements réservés aux riverains. Le premier de ces règlements établit, pour les exercices 2004 à 2006, une redevance communale due en cas de stationnement d'un véhicule à moteur dans une zone où en vertu d'un règlement de police adopté par le conseil communal est imposé l'usage, soit de l'horodateur ou du «PIAF» (c'est-à-dire le «support à installer à l'intérieur du véhicule dans lequel s'insère, pour décompte, une carte magnétique [...])», soit du disque de stationnement. Le second établit, pour les mêmes exercices, une redevance due en cas de stationnement autorisé de véhicules à moteur dans une zone réservée aux riverains en vertu d'un règlement de police adopté par le conseil communal.

Chacun de ces règlements est ensuite modifié à trois reprises: le 20 décembre 2004, le 28 février 2005 et le 28 novembre 2005.

Les règlements du 26 avril 2004 ainsi que leurs modifications sont les actes attaqués.

Le 12 mai 2005, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut décide d'«approuver» les délibérations du 26 avril 2004, les délibérations du 20

décembre 2004 modifiant les deux règlements précités, ainsi que la délibération du 28 février 2005 modifiant la délibération du 20 décembre 2004 établissant une redevance sur le stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue.

Le 22 décembre 2005, la députation permanente décide d'«approuver» la délibération du 28 novembre 2005 «par laquelle le Conseil communal de Tournai revoit pour l'exercice 2006 son règlement-redevance relatif au stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue».

Au dossier administratif figure un document, daté du 2 juillet 2004 et signé par le bourgmestre et le secrétaire communal, contenant une déclaration du bourgmestre de la ville de Tournai certifiant que «le règlement du Conseil Communal, daté du 26 avril 2004, ayant pour objet la redevance sur le stationnement en zone équipée d'horodateurs, en zone bleue et en zone réservée aux riverains (exercices 2004 à 2005), a été publié conformément à l'article 112 de la nouvelle Loi Communale, le 6 mai 2004». Ce document porte la mention suivante: «Répertoire Numéro 452».

S'agissant de la publication des règlements modificatifs, le dossier administratif comporte:
- un document, daté du 10 janvier 2005, contenant une déclaration du bourgmestre certifiant que «les délibérations du Conseil Communal du 20 décembre 2004 relatives aux modifications du règlement redevance de stationnement des véhicules en zone équipée d'horodateurs, en zone bleue et en zone réservée aux riverains et à la modification des articles 5 à 8 et 240 du Règlement Général de Police ont été publiés conformément à l'article 112 de la nouvelle Loi Communale, le 23 décembre 2004»;
- un document, daté du 10 mars 2005, contenant la déclaration du bourgmestre certifiant que «le règlement du Conseil Communal, daté du 28 février 2005, ayant pour objet la modification du règlement relatif au stationnement, a été publié conformément à l'article 112 de la nouvelle Loi Communale, le 8 mars 2005»;
- un document, daté du 20 décembre 2005, contenant la déclaration du bourgmestre certifiant que «la délibération du Conseil Communal, datée du 28 novembre 2005, ayant pour objet la modification d'une part du règlement relatif au stationnement en zone équipée d'horodateurs et en zone bleue et d'autre part, du règlement-redevance relatif au stationnement sur les emplacements réservés aux riverains datés du 26 avril 2004 (modifiés par le Conseil communal les 20 décembre 2004 et 28 février 2005) a été publié conformément à l'article 112 de la nouvelle Loi Communale, le 30 novembre 2005».

Ces trois documents, signés par le bourgmestre et le secrétaire communal, portent, respectivement, les mentions suivantes: «480», «Répertoire Numéro 506» et «572 Répertoire Numéro»;

Considérant que le requérant fait valoir, en termes de requête, qu'il appartient à la partie adverse de prouver que les actes attaqués ont été publiés conformément aux articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL) ainsi qu'à l'article 1er de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales; qu'il précise que le délai de recours au Conseil d'État n'a pu débuter qu'à dater de la publication conforme à ces dispositions, celle-ci devant nécessairement inclure la mention de la décision prise par l'autorité de tutelle;

que dans le mémoire en réplique, il constate que la partie adverse «produit des documents rédigés sur feuille volante, tantôt numérotés en caractère d'imprimerie, tantôt numérotés de manière manuscrite»; qu'il dépose un procès-verbal de constat dressé par l'huissier de justice J.-F. Marbaix, qui a effectué une visite dans les locaux de l'administration communale de Tournai le 10 mars 2006; qu'il relève qu'il résulte du procès-verbal que les attestations sont des feuilles volantes, que les fonctionnaires admettent l'absence d'un registre au sens strict, que les numérotations sont tantôt manuscrites, tantôt imprimées et que les attestations ne sont pas classées en fonction de l'ancienneté de la publication; qu'il ajoute que les publications ne sont pas effectuées le lendemain de l'adoption des règlements; que, se référant à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle seule la publication du règlement-taxe est de nature à faire courir le délai de recours, il souligne que l'inscription de cette publication dans un registre prévu par l'article L1133-2, alinéa 2, du CWaDeL a trait au mode de preuve de cette publication; qu'il relève que dans un arrêt du 14 novembre 2003, la cour d'appel de Bruxelles a jugé qu'à défaut de production du registre des publications prévu à l'article 114 de la Nouvelle loi communale, la preuve de l'entrée en vigueur du règlement n'est pas apportée; qu'il souligne que dans une réponse à une question écrite posée par le sénateur Brotcorne à propos de la définition du registre des publications, le ministre des affaires intérieures de la Région wallonne, se fondant sur le sens usuel des termes, estime que le registre des publications et des ordonnances des autorités communales peut se définir «comme un livre tenu par le secrétaire communal dans lequel sont inscrits l'objet et la date des règlements communaux et des ordonnances des autorités communales et qui centralise les informations les concernant», le ministre précisant en outre que ce registre doit respecter les exigences suivantes: «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'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance» et «les annotations sont numérotées d'après l'ordre des publications successives», «l'annotation, datée et signée par le bourgmestre et par le secrétaire communal, est établie dans la forme prescrite à l'article 3 de l'arrêté royal»; qu'il relève que, toujours selon le ministre, dès lors que dans un arrêt du 25 février 2003, la Cour de cassation a jugé que l'annotation des actes concernés dans le registre prévu à cet effet a trait à la preuve de la publication, l'existence de feuilles volantes est peu compatible avec le souci exprimé par la Cour d'apporter aux autorités communales et aux citoyens la preuve irréfutable qu'un règlement a bien été publié et est donc en vigueur; que le requérant en déduit que «des classeurs composés de feuilles volantes non classées dans l'ordre chronologique des publications ne forment pas un registre au sens de l'article L1133-2 du CWaDeL»; que, selon lui, une comparaison peut être faite avec l'obligation pour les indépendants ou les commerçants de tenir un livre-journal chronologique des entrées et sorties financières liées à leur activité et relève que la Cour de cassation a indiqué que «l'absence de ce livre empêche tout contrôle effectif de l'ensemble des opérations et que, pour ce seul motif il apparaît que des documents probants font défaut»; qu'il soutient qu'en l'espèce l'absence de registre empêche également tout contrôle effectif des opérations et de leur chronologie puisqu'une seule feuille volante peut, à tout moment, être remplacée par une feuille volante modificative, en sorte que «les garanties offertes aux citoyens quant à la prise de connaissance de la date de publication par la loi (article L1133-2) qui impose "une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet" et par arrêté royal ne sont en l'espèce pas remplies»; qu'il fait valoir que le mode de preuve de la publication «est prescrit à peine de nullité étant donné qu'il s'agit d'une formalité établie dans l'intérêt du citoyen» et estime qu'une telle conclusion peut se déduire de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 67/2001 du 17 mai 2001, qui énonce que le législateur 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; qu'il en déduit qu'il n'existe aucun élément permettant de prouver la publication des actes attaqués; que, s'agissant de la mention de la décision de l'autorité de tutelle, il fait valoir que «si l'acte attaqué s'analyse bien en un règlement-taxe au lieu d'un règlement redevance, ce dernier devait être soumis à la tutelle d'approbation», en vertu de l'article 16, § 1er, 3e tiret, du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uni-communales et pluri-communales de la Région wallonne;

que, dans le dernier mémoire, le requérant expose à nouveau les arguments qui précèdent, en soulignant particulièrement que les dispositions relatives au mode de publicité des décisions communales sont édictées dans le seul objectif de la défense

des administrés et doivent dès lors être interprétées de manière restrictive; qu'il fait valoir qu'un classeur avec des feuilles volantes n'est pas un livre et n'est pas un registre et qu'il est toujours possible de substituer une feuille à une autre en reprenant le même numéro alors qu'il n'est pas possible de déchirer une page numérotée d'un livre pour la remplacer par une autre;

Considérant que selon l'article 190 de la Constitution, 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; que l'article L1133-1 du CWaDeL, porte que les règlements du conseil communal sont publiés par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle; que l'article L1133-2, alinéa 2, dispose 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, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement»;

Considérant qu'en exécution de l'article 114, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale, devenu l'article L1133-2 du CWaDeL, l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales dispose comme suit:

> « Article 1er. Le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances visés à l'article 112 de la nouvelle loi communale sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet par le secrétaire communal.
> Art. 2. 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.
> Art. 3. L'annotation, datée et signée par le bourgmestre et par le secrétaire communal, est établie dan 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...
> A..., le... (date)
> Le Secrétaire, Le Bourgmestre,"»;

Considérant que pour chacune des délibérations faisant l'objet du recours figure, au dossier administratif, un document portant les mentions prescrites par l'arrêté susvisé; qu'en effet, ces documents, signés par le secrétaire communal et le bourgmestre, mentionnent la date et l'objet des règlements, constatent le fait de leur publication et en indiquent la date; qu'ils portent tous également un numéro d'ordre (respectivement: 452, 480, 506 et 572) et que la numérotation suit l'ordre des

publications; qu'est indifférente la circonstance que ce numéro est tantôt dactylographié, tantôt manuscrit; que l'arrêté royal du 14 octobre 1991 n'impose pas que l'annotation faite dans le registre prévu par l'article L1132-2, alinéa 2, du CWaDeL fasse mention de l'éventuelle décision de l'autorité de tutelle;

Considérant que, sauf à soutenir que les documents déposés au dossier administratif soient des faux, ce que la partie requérante n'allègue pas, la preuve de la publicité régulière des délibérations attaquées a été apportée;

Considérant qu'ayant été introduit plus de soixante jours après la publication de chacune des délibérations attaquées, le recours est tardif et, partant, irrecevable,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le deux février deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSZKY,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Fr. QUINTIN M. LEROY