

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 267.044 du 16 juin 2026

A. 242.044/XV-5896

En cause : **la société anonyme GAZONOR BENELUX**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Kris WAUTERS et
Arnaud LEVY MORELLE, avocats,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

1. la commune d'Anderlues, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre DESENFANS et
Mathilde VICTOR, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Lionel LEJEUNE, avocat,
rue Chapelle de la Paix 41
5070 Fosses-la-Ville.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 31 mai 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - La décision du 14 mars 2023 du conseil communal d'adopter le règlement-taxe sur les générateurs thermiques destinés à la production [industrielle] d'électricité – premier acte attaqué ;
- La délibération du 12 avril 2023 du collège provincial du Brabant wallon règlement-taxe sur les générateurs thermiques destinés à la production [industrielle] d'électricité – second acte attaqué ».

II. Procédure

Un avis prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2024.

La première partie adverse a déposé un dossier administratif.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2026.

M^{me} Joëlle Sautois, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Tess Leppers, *loco* M^{es} Kris Wauters et Arnaud Lévy Morelle, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Mathilde Victor, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Lionel Lejeune, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une société qui, suivant les statuts qu'elle dépose, a pour objet, soit pour elle-même soit pour compte de tiers ou en participation, toutes les opérations se rattachant directement ou indirectement à l'extraction, à la production ou à la vente d'énergie, notamment en Belgique.

Elle expose qu'en avril 2019, elle a fait construire le « premier site de production d'électricité verte issue du gaz de mine en Belgique » et qu'elle « récupère [...] le gaz de mine contenu dans les anciennes galeries minières wallonnes afin d'éviter qu'il ne s'échappe [dans] l'atmosphère et [de] le valoriser sous forme d'électricité revendue à [un fournisseur d'électricité] ». Elle précise que « [l]a conversion du gaz de mine en électricité verte et en chaleur est rendue possible par deux unités de production combinée de chaleur et d'électricité, chacune d'une capacité de 1.5 mégawatts ».

2. Le 14 mars 2023, le conseil communal de la première partie adverse adopte un règlement-taxé établissant, pour les exercices 2023 à 2025, une taxe communale annuelle sur les générateurs thermiques destinés à la production industrielle d'électricité.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Sont visés par la taxe les générateurs thermiques, à savoir les « machines destinées à transformer en électricité l'énergie de gaz, d'essence ou de diesel existantes au 31 mai de l'exercice d'imposition et placés sur le territoire de la commune d'Anderlues pour être raccordées au réseau de distribution d'électricité ». Les installations temporaires pour remédier à une panne du réseau électrique ne sont pas visées par la taxe.

L'article 3 du règlement-taxé est rédigé comme il suit :

« Article 3 - La taxe est fixée comme suit :

- pour les générateurs thermiques raccordés au réseau de distribution électrique, dont l'installation est temporaire pour palier à une panne de réseau : 0 euro (zero euro).
- pour un générateur thermique pouvant procurer une production électrique nominale unitaire inférieure à 1 MW mégawatt/heure, dont la production est injectée dans le réseau de distribution électrique : 20.000 euro (vingt mille euro).
- pour un générateur thermique pouvant procurer une production électrique nominale unitaire entre 1 MW mégawatt/heure et moins de 1,5 MW mégawatt/heure, dont la production est injectée dans le réseau de distribution électrique : 30.000 euro (trente mille euro).
- pour un générateur thermique pouvant procurer une production électrique nominale entre 1,5 MW mégawatt/heure et moins de 3 MW mégawatt/heure, dont la production est injectée dans le réseau de distribution électrique : 60.000 euro (soixante mille euro).
- pour un générateur thermique pouvant procurer une production électrique nominale supérieure ou égale à 3 MW mégawatt/heure, dont la production est injectée dans le réseau de distribution électrique : 80.000 euro (quatre vingt mille euro) ».

L'article 4 du même règlement-taxé prévoit que tout contribuable est tenu de faire parvenir à l'administration, au plus tard le 31 août, une déclaration signée contenant tous les renseignements nécessaires à la taxation et que, conformément à l'article L3321-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la non-déclaration dans les délais prévus, la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise entraîne l'enrôlement d'office de la taxe. Le même article fixe l'échelle des majorations des taxes enrôlées d'office. Il prévoit notamment une majoration de dix pour cent pour le premier enrôlement d'office.

L'article 13 du même règlement-taxé prévoit qu'il entrera en vigueur « après accomplissement des formalités de la publication faites conformément aux articles L1133-1 à 3 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ».

3. Le 12 avril 2023, le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville approuve le règlement-taxé.

4. Le 15 mai 2023, par la voie d'une annotation qui porte le numéro 2 dans le registre des publications, le bourgmestre de la commune d'Anderlues, avec le contreseing du directeur général, « certifie que la délibération du conseil communal datée du 14 mars 2023 et ayant pour objet une taxe communale sur les générateurs thermiques destinés à la production industrielle d'électricité a été approuvée par le collège provincial [*sic*] en date du 12 avril 2023 [et] a été publiée conformément à l'article L1133-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, [du] 19 avril 2023 au 12 mai 2023 ».

À la même date, le certificat de publication, signé par le bourgmestre et contre-signé par le directeur général, mentionne :

« Le collège communal d'Anderlues, certifie qu'un avis annonçant :
que la délibération du 14 mars 2023 par laquelle le conseil communal d'Anderlues établit pour les exercices 2023 à 2025, une taxe communale - sur les générateurs thermiques destinés à la production industrielle d'électricité a été approuvée par le collège provincial [*sic*] en date du 12 avril 2023.
Les lieux, jours et heures où les documents concernés pouvaient être consultés, ont été affichés en cette commune, au lieu d'exploitation et aux endroits les plus apparents, du 19 avril 2023 au 12 mai 2023 ».

5. Par un courrier daté du 15 janvier 2024, la première partie adverse envoie un avertissement-extrait de rôle à la partie requérante par lequel une taxe d'un montant total de 300.000 euros sur les générateurs thermiques destinés à la production industrielle d'électricité lui est imposée pour l'exercice 2023.

6. Par un courriel de ses conseils du 12 février 2024, la partie requérante envoie une « demande de publicité d'administration » à la première partie adverse. Elle sollicite notamment une copie du dossier administratif complet, dont le règlement-taxe et sa décision d'approbation par l'autorité de tutelle ainsi que « les formalités de publication (l'annotation dans le registre spécial et l'affichage) » du règlement-taxe.

7. Selon le mémoire en réponse de la première partie adverse, non contesté sur ce point, les 12 février et 15 mars 2024, il est réservé une suite au courriel des conseils de la partie requérante du 12 février 2024. Le dossier administratif de la première partie adverse ne contient pas les courriers en question.

8. Par un courrier daté du 16 février 2024, la partie requérante écrit ce qui suit à la première partie adverse :

« Monsieur,

Nous faisons suite à l'extrait de rôle que vous nous avez adressé le 15 janvier 2024, concernant une nouvelle taxe sur les générateurs thermiques destinés à la production industrielle de l'exercice 2023, et par lequel vous nous demandez de régler la somme de 300 000 € d'ici au 15 mars 2024.

Le présent courrier peut être considéré comme un recours gracieux et pas comme une réclamation dans le sens de l'article 7 de votre règlement communal tel que vous nous l'aviez communiqué ou dans le sens de l'article L3321-9 du Cwadel.

Après examen du document, il apparaît que Gazonor Benelux ne soit pas concernée par cette taxe, ce à plus d'un titre. Suite aux demandes d'informations qui vous ont été adressées par l'intermédiaire du cabinet [d'avocats] nous représentant sur ce dossier, nos avocats terminent leur analyse, et un courrier complémentaire à celui-ci vous sera alors adressé.

De plus, au-delà même du bienfondé de la délibération du conseil municipal que nous contestons, nous attirons votre attention que la production électrique nominale unitaire de nos moteurs est inférieure à 1.5MW, donc en tout état de cause, le montant exigé est erroné et ne peut par conséquent pas faire l'objet d'un paiement en l'état. Vous nous avez imposé une taxe sans avoir fait des vérifications concrètes sur place. Ceci n'est pas conforme au devoir de minutie.

Nous sollicitons votre attention et vous demande de bien vouloir examiner de nouveau la situation afin d'effectuer le dégrèvement.

Restant à votre disposition, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée ».

9. Par un courrier daté du 27 mai 2024 que la première partie adverse indique avoir reçu le 29, la partie requérante introduit une réclamation auprès du collège communal de la première partie adverse contre l'avertissement-extrait de rôle précité. La première partie adverse en accuse réception par un courrier daté du 4 juin 2024.

Dans son courrier, la partie requérante fait notamment valoir que la taxe doit être annulée au motif qu'elle repose sur un règlement-taxe inopposable aux tiers, l'annotation dans le registre des publications ayant été effectuée en dehors de la période d'affichage. Elle fait également valoir que ce règlement-taxe est discriminatoire et critique la méthode de calcul de la taxe qu'il instaure.

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse précise que la partie requérante a introduit, le 5 mars 2025, un recours devant le tribunal de première instance du Hainaut, contre l'avertissement-extrait de rôle de la taxe établie sur le fondement du règlement-taxe attaqué pour l'exercice 2023 et qu'elle y soulève les mêmes griefs que ceux développés devant le Conseil d'État.

IV. Objet du recours – second acte attaqué

C'est manifestement par erreur que la partie requérante vise dans sa requête une délibération du collège provincial du Brabant wallon.

Il y a lieu de considérer, d'office, que le second objet du recours, qui est versé au dossier administratif, est l'arrêté du 12 avril 2023 du ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville approuvant le premier acte attaqué.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Dans sa requête en annulation, la partie requérante se réfère à l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure et aux articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

Elle en déduit que, l'acte attaqué étant un règlement communal qui doit être publié en vertu de l'article 190 de la Constitution, le délai de recours commence à courir à compter de sa publication par voie d'affichage et exclusivement à partir de cet événement.

Elle précise que cette publication doit nécessairement intervenir après l'approbation du règlement-taxe par l'autorité de tutelle et que le délai de recours court à compter du premier jour de l'affichage.

Elle se prévaut d'un arrêt du Conseil d'État n° 213.261 du 16 mai 2011 dont il ressort selon elle qu'en vertu des articles L1133-1 et L1133-2 du Code précité, les règlements et ordonnances des autorités communales doivent, pour être opposables aux tiers, faire l'objet d'une publication par affichage, que chaque publication doit être constatée par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet et que toute annotation dans le registre doit être faite le premier jour de la publication du règlement.

Elle ajoute que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. (1^{ère} ch.) RG F.22.0045.F, 22 juin 2023), le seul mode de preuve admissible du fait de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial et l'annotation ne fait preuve de la date de la publication que lorsqu'elle est faite le jour de l'affichage, ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication.

Elle constate qu'en l'espèce, le premier acte attaqué a été publié par la voie d'un affichage aux valves de la maison communale du 19 avril au 12 mai 2023 mais que l'annotation dans le registre des publications a été faite le 15 mai 2023. Elle en déduit que l'annotation n'a dès lors pas été faite le premier jour de la publication dudit règlement mais en dehors de la période d'affichage constatée. Selon elle, il s'ensuit que la partie adverse reste en défaut d'apporter la preuve de publication puisque l'annotation ne fait preuve de la date de la publication que lorsqu'elle est faite le jour de l'affichage, ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication. Il en résulte à son estime que le délai de soixante jours prévu par l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure n'a jamais commencé à courir et que son recours en annulation est recevable *ratione temporis*.

V.1.2. Les mémoires en réponse

La première partie adverse conteste la position de la partie requérante. Selon elle, le premier acte attaqué a été valablement publié par la voie d'un affichage entre le 19 avril 2023 et le 12 mai 2023, conformément à ce qui est requis par l'article L1133-1 du CDLD. Elle en déduit que le point de départ du délai pour demander l'annulation du règlement-taxé était le 19 avril 2023 et que ce délai expirait le 19 juin 2023.

Concernant le fait que l'annotation dans le registre des publications relative au règlement-taxé attaqué a été faite le 15 mai 2023, juste après la fin de la période d'affichage, elle fait valoir, d'une part, que l'éventuelle inopposabilité du règlement-taxé n'est pas pertinente en l'espèce, puisque cette critique ne concerne pas la légalité de l'acte attaqué et n'est pas non plus liée au délai de recours pour agir

devant le Conseil d'État. D'autre part, selon elle, le fait que l'annotation dans le registre des publications a été faite le 15 mai 2023 alors que l'affichage a pris fin le 12 mai 2023, n'équivaut pas à une absence de preuve de la publication. Elle rappelle qu'elle a produit cette annotation, ainsi que le certificat de publication établi le même jour, qui démontrent que l'acte a valablement été publié. Elle fait valoir que le Conseil d'État a uniquement considéré que le délai de recours en annulation n'avait pas commencé à courir à défaut de preuve de la publication d'un règlement-taxe, dans le seul cas où la commune n'apportait aucune preuve de cette publication car le registre ne contenait aucune mention de celle-ci. Elle affirme, en outre, que même si le point de départ du délai devait être différé à la date de l'annotation dans le registre des publications (le 15 mai 2023), le délai de recours aurait en tout état de cause également expiré.

La seconde partie adverse considère également que le recours en annulation est manifestement irrecevable *ratione temporis*. Elle constate que l'affichage a bien eu lieu et estime que le fait que l'annotation dans le registre des publications a été faite le 15 mai 2023 n'équivaut pas à une absence de preuve de la publication. Elle relève que la première partie adverse produit cette preuve ainsi que le certificat de publication établi le même jour de sorte que l'acte a été valablement publié. Elle soutient que ce n'est que dans l'hypothèse où la commune ne serait pas en mesure d'apporter la preuve de la publication que la thèse de la partie requérante pourrait être suivie.

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante maintient son argumentation. Elle considère que la première partie adverse ne produit pas la preuve que le règlement-taxe attaqué a fait l'objet d'une annotation dans le registre spécial le premier jour de sa publication ou un des jours de l'affichage. Elle relève qu'au contraire, la partie adverse admet que l'annotation a été faite le 15 mai 2023, alors que l'acte attaqué a été affiché du 19 avril au 12 mai 2023. Elle soutient à nouveau qu'à défaut de preuve valable de la publication du règlement-taxe attaqué le jour de l'affichage, ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication, le délai de soixante jours prévus par l'article 4, alinéa 3, du règlement général de procédure n'a jamais commencé à courir.

V.1.4. Les derniers mémoires

Dans son dernier mémoire, la partie requérante maintient que la circonstance que le registre a été annoté le 15 mai 2023, soit le premier jour ouvrable suivant la période d'affichage, et non le premier jour de l'affichage comme le prévoit

l'article 2 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances aux autorités communales, fait perdre à cette annotation son caractère probatoire quant au fait que l'acte attaqué a été affiché du 19 avril au 12 mai 2023.

Elle rappelle que l'article L1133-2, alinéa 2 du CDLD dispose : « 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 » et que l'arrêté visé par l'article L1133-2, alinéa 2 du CDLD est, pour la Région wallonne, l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances aux autorités communales. Elle indique qu'en vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, de cet arrêté royal du 14 octobre 1991, la forme qui constate le fait et la date de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre le premier jour de la publication du règlement. Elle considère que « le non-respect de cette forme, et donc l'absence de cette forme, a automatiquement pour conséquence, selon l'article L1133-2, alinéa 2 du CDLD, que le fait et la date de la publication du règlement ne sont pas constaté[s] ». Elle affirme que cette dernière interprétation est la seule conforme aux articles 33 et 105 la Constitution et aux articles 18, 19 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les dispositions de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 ne pouvant, en vertu de ces dispositions constitutionnelles ou quasi-constitutionnelles, que reprendre des éléments de forme qui doivent tous être présents afin que la date de la publication d'un règlement soit constatée. Elle relève également qu'une application plus ou moins stricte de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 a un impact direct sur l'accès de la partie requérante à son juge naturel, le Conseil d'État et qu'une interprétation conforme aux articles 13 de la Constitution et aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme s'impose également.

Le cas échéant, elle suggère que les questions préjudicielles suivantes soient posées à la Cour constitutionnelle :

« L'article L-1133-2 du CDLD ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec les articles 33 et 105 de la Constitution et 18, 19 et 78 LSRI, dans l'interprétation selon laquelle le pouvoir exécutif, outre ce qui lui a été délégué, à savoir en l'espèce déterminer la forme que prend la publication d'un règlement communal, peut fixer également d'autres éléments, en l'espèce, la date de l'annotation sans que le respect de cet élément a une influence sur la constatation de la date de publication du règlement communal, alors que, dans tous les autres cas, les articles 33 et 105 de la Constitution et 18, 19 et 78 LSRI doivent être interprétés de manière stricte et que le pouvoir exécutif ne peut réglementer que ce qui lui a été expressément délégué par le législateur ? ».

« L'article L-1133-2 du CDLD ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec les articles 33 et 105 de la Constitution et 18,

19 et 78 LSRI, en ce que l'article L-1133-2 du CDLD permettrait au pouvoir exécutif de prévoir une formalité, en l'espèce la date de l'annotation dans le registre communal de la publication d'un règlement communal, sans que le non-respect de cette formalité a une influence sur la constatation de la date de la publication du règlement communal ? » .

Elle précise qu'elles sont en lien avec la compétence du pouvoir exécutif, ce qui relève de l'ordre public.

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse soutient que la formalité de l'inscription dans le registre le premier jour de l'affichage du règlement-taxé n'est pas prescrite à peine de nullité, que le non-respect de cette formalité n'équivaut donc pas à une absence pure et simple de publication et n'empêche pas le délai pour introduire un recours devant le Conseil d'État de courir. Selon elle, ceci ressort clairement de l'arrêt n°165/2022 de la Cour constitutionnelle qui juge, à propos de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 octobre 1991, précité, qu'il est « manifestement erroné d'interpréter les dispositions en cause, lorsqu'elles sont relatives à l'annotation, comme visant la nullité de la publication ou la nullité du règlement ». En d'autres termes, précise-t-elle, un vice de forme dans l'annotation n'entraîne pas la nullité de la publication. Selon elle, la jurisprudence de la Cour de cassation « ne dit rien de différent, puisqu'elle distingue, d'une part, le *fait* de la publication, pour lequel l'annotation dans le registre spécial est le seul mode de preuve admissible, et d'autre part la *date* de la publication, qui est établie par l'annotation endéans la période d'affichage ». Enfin, elle estime que la jurisprudence du Conseil d'État va dans le même sens. Elle rappelle qu'en l'espèce, le règlement-taxé a été affiché entre le 19 avril et le 12 mai 2023 et que l'inscription dans le registre spécial a été faite le 15 mai 2023. Selon elle, la publication est valablement démontrée par cette annotation et « le délai pour introduire un recours au Conseil d'État a commencé à courir le 15 mai 2023 ».

Elle explique qu'elle n'aperçoit pas la pertinence des questions préjudicielles suggérées par la partie requérante et qui ont pour objet la compatibilité de l'article L-1133-2 du CDLD avec les articles 33 et 105 de la Constitution ainsi que les articles 18, 19 et 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Selon elle, ces dispositions, qui posent le principe selon lequel le pouvoir exécutif ne dispose que des compétences que lui attribuent la Constitution et la loi, ne sont nullement méconnues. Elle ajoute que l'arrêté royal du 14 octobre 1991 ne peut être interprété comme excédant l'habilitation législative faite par le CDLD, qui confie à l'exécutif le soin de fixer la forme dans laquelle est faite l'annotation dans le registre spécial, sans prévoir que cette formalité est prescrite à peine de nullité. Elle conclut que les questions préjudicielles ne doivent pas être posées à la Cour constitutionnelle.

Enfin, elle réfute l'argument de la partie requérante, selon lequel l'interprétation retenue de l'arrêt royal du 14 octobre 1991 aurait eu pour effet de restreindre son accès au Conseil d'État, puisque celle-ci ne conteste pas que le règlement a effectivement été affiché et qu'elle a pu en prendre connaissance. Selon elle, « [e]n outre, le délai de soixante jours prévu à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 n'a commencé à courir que le 15 mai 2023, et non le 19 avril 2023 [et cette] circonstance lui a donc offert davantage de temps pour introduire son recours ».

V.2. *Appréciation*

1. Le premier acte attaqué est un règlement communal.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit :

« Les recours [...] sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance ».

La publication à laquelle se réfère ce texte est la même que celle qui confère aux actes qu'elle vise leur force obligatoire.

En outre, lorsqu'une formalité particulière de publicité est prévue, seul son accomplissement détermine le point de départ du délai du recours en annulation.

Enfin, c'est à la partie qui invoque l'irrecevabilité du recours *ratione temporis* d'en apporter la preuve.

2. L'article 190 de la Constitution dispose comme il suit :

« 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 ».

Cette disposition constitutionnelle charge le législateur d'édicter la forme de la publication des lois et des actes administratifs, qui constitue une condition indispensable de leur force obligatoire et donc de leur opposabilité.

L'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) dispose comme suit :

« 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 ».

Il résulte de cette disposition que les règlements et ordonnances communaux doivent être publiés par la voie de l'affichage pour devenir obligatoires au sens de l'article 190 de la Constitution.

Cet affichage est également le mode de publication requis en vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité.

3. L'article L1133-2 du même Code prévoit que :

« 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, 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 ».

En application de l'ancien article 114 de la nouvelle loi communale, un arrêté royal a été adopté le 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales. Il est applicable en l'espèce, à défaut d'arrêté du gouvernement de la Région wallonne.

L'article 1^{er} de cet arrêté royal dispose que « le fait et la date de la publication des règlements et ordonnances [...] sont constatés par une annotation dans un registre spécial tenu à cet effet par le secrétaire communal ».

L'article 2 du même arrêté royal dispose notamment que « l'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication du règlement ou de l'ordonnance » et son article 3 précise que cette annotation est datée et signée par le bourgmestre et le secrétaire communal.

4. Par son arrêt n°164/2022 du 15 décembre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.164), la Cour constitutionnelle a indiqué qu'il ne peut être reproché au législateur décentralisé que le Gouvernement wallon n'a pas encore fait usage de l'habilitation qui lui est faite par l'article L1133-2, précité, et que la forme

de l'annotation dans ce registre est, par conséquent, toujours réglée par l'arrêté royal du 14 octobre 1991, précité.

Par le même arrêt n°164/2022, précité, la Cour constitutionnelle a jugé comme il suit :

« B.8.4. Le mode de publication en cause et la preuve de celle-ci ont une longue histoire et sont, par conséquent, bien connus des administrations communales. Il est vrai qu'ils entraînent certaines charges administratives, mais le respect de celles-ci présente aussi des avantages pour les communes. Il est en effet accordé une valeur probatoire particulière à l'annotation signée et l'affichage établi de cette manière, ainsi que la date de celui-ci ne sauraient être infirmés que par une action fondée pour faux en écritures (CE, 7 septembre 1988, n° 30.632; 20 avril 1990, n° 34.779) ».

5. Par l'arrêt n° 165/2022 du 15 décembre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.165), la Cour constitutionnelle a jugé comme il suit, notamment à propos des articles L1133-1 et L1133-2, précités :

« B.10. La Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11, 33, 170, 172 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 105, 108, 159, 162 et 190 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle, d'une part, elles déterminent l'annotation dans un registre spécial comme seul mode de preuve admissible de la publication d'un règlement communal et, d'autre part, elles autorisent le pouvoir exécutif à prévoir que l'annotation soit faite le premier jour de l'affichage, à créer une condition de forme à peine de nullité de la publication ou du règlement communal et à créer une condition de forme à peine d'opposabilité du règlement communal.

B.11. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause.

B.12.1. En ce qui concerne la détermination de l'annotation dans le registre spécial comme mode de preuve exclusif de la publication d'un règlement communal, la Cour de cassation a jugé 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" (Cass., 21 mai 2015, F.14.0098.F et 21 mai 2015, F.13.0158.F). Dès lors, il n'est donc pas manifestement erroné d'interpréter les dispositions en cause en ce sens.

B.12.2 En ce qui concerne le fait de prévoir que l'annotation doit être faite le premier jour de l'affichage, il n'est pas manifestement erroné de considérer que l'habilitation législative en cause puisse être interprétée comme l'incluant.

B.12.3. Quant à la création d'une condition de forme à peine de nullité de la publication ou du règlement communal, la Cour de cassation a jugé :

"Il résulte de la combinaison de l'ensemble de ces dispositions que le caractère obligatoire des actes visés par l'article 112 de la nouvelle loi communale et par l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation résulte uniquement de la publication de ces règlements et ordonnances par la voie de l'affichage et que, en revanche, l'annotation de ces actes dans le registre prévu à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 portant exécution de l'article 114,

alinéa 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 ne concerne que la preuve de la publication, cette annotation et l'inscription de ces actes dans le registre [...] ne constituant pas une condition du caractère obligatoire de ces actes" (Cass., 21 mai 2015, F.13.0158.F).

Il ressort de la jurisprudence précitée que, d'une part, le caractère obligatoire des ordonnances et règlements communaux est tout entier réglé par les dispositions en cause en dehors de l'habilitation à l'exécutif et, d'autre part, que le régime probatoire de la publication des règlements et ordonnances communaux n'a aucune incidence sur leur validité. Il est dès lors manifestement erroné d'interpréter les dispositions en cause, lorsqu'elles sont relatives à l'annotation, comme visant la nullité de la publication ou la nullité du règlement.

B.12.4. Enfin, en ce qui concerne la création d'une condition de forme à peine d'inopposabilité du règlement communal, les dispositions en cause peuvent raisonnablement être interprétées comme en comprenant la possibilité ».

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a précisé ce qui suit :

« B.35. La Cour est invitée à statuer sur la compatibilité des dispositions en cause notamment avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution, en ce qu'elles font dépendre l'acquisition de la force obligatoire des règlements et ordonnances communaux de leur publication par affichage mais également de l'annotation dans le registre, alors que les actes des autres autorités acquièrent leur force obligatoire par la seule publication.

B.36.1. La question préjudicielle part du postulat qu'une norme communale acquiert sa force obligatoire par la conjonction de deux conditions, à savoir la publication proprement dite et l'annotation, alors que les autres normes, dont la publication a lieu dans un journal officiel, ne supposent aucune autre formalité.

B.36.2. Aux termes de l'article 114 de la Nouvelle loi communale et de l'article L1133-2 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, les règlements et ordonnances communaux acquièrent leur force obligatoire exclusivement par le biais de la publication par affichage, à savoir le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par cette voie. Aucune autre condition n'est requise.

L'annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet constitue le mode de preuve de cet affichage, notamment devant un tribunal. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée en B.12.3, le non-respect des règles relatives à la forme de l'annotation dans le registre entraîne l'absence de preuve quant à l'affichage et, par conséquent, l'inopposabilité du règlement communal.

La publication dans un journal officiel est, de la même façon, la seule condition de la force obligatoire des normes publiées par ce biais. La seule circonstance que la preuve de l'existence de la publication au journal officiel est plus aisée à apporter ne signifie pas que ce type de publication n'est soumise à aucun régime probatoire.

B.36.3. En ce qu'elle considère que la force obligatoire des règlements et ordonnances communaux en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne dépend d'une double condition de publication et d'annotation, la question préjudicielle part d'une prémisse erronée. La différence de traitement qui y est décrite est dès lors inexistante ».

Toujours dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle, après avoir considéré que les articles L1133-1 et L1133-2 précités, interprétés comme faisant de l'annotation dans le registre le seul mode de preuve de la publication d'un règlement communal, n'ont pas pour objectif l'organisation et le mode de fonctionnement de l'administration mais la protection de l'administré, et du redevable dans le cadre d'un règlement-taxe, et que « [c]eci est de nature à renforcer l'objectif général visé par l'article 190 de la Constitution », a statué comme il suit :

« B.16. Compte tenu de la nature particulière de l'affichage, dont la constatation est concrètement moins aisée que celle de la publication dans un journal officiel et pour lequel les risques d'altération sont plus importants, le législateur a pu estimer qu'il était pertinent d'organiser un régime probatoire unique et exclusif, qui ne souffre d'aucune ambiguïté, à savoir la production d'une annotation dans un registre spécifique.

B.17. En outre, la Cour n'aperçoit aucune difficulté d'ordre pratique qui rendrait ce régime de preuve disproportionné à l'objectif poursuivi. Il en est d'autant plus ainsi que la preuve de la publication d'une norme ne se confond pas avec la validité de celle-ci.

B.18. Enfin, contrairement à ce que soutiennent certaines des parties, la simple circonstance que certaines juridictions ont pu considérer que d'autres moyens de preuve n'étaient en réalité pas exclus par les dispositions en cause n'entraîne pas *ipso facto* l'inconstitutionnalité de celles-ci. En effet, la Cour les examine dans l'interprétation des juridictions *a quo* mentionnée en B.10.

B.19. En ce qu'elles font de l'annotation dans le registre le seul mode de preuve de la publication d'un règlement communal, les dispositions en cause ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution ».

Il se déduit de cet arrêt qu'en tant que le législateur a prévu, à titre de preuve de l'affichage des règlements et ordonnances communaux, la production d'une annotation dans un registre spécifique et a habilité l'exécutif à prévoir, notamment, que l'annotation doit être faite le premier jour de l'affichage, il a instauré une formalité de nature à renforcer l'objectif général visé par l'article 190 de la Constitution, qui garantit aux administrés le droit de pouvoir prendre connaissance en tout temps de ces textes officiels avant que ceux-ci leur soient opposables.

Il découle toutefois de cet arrêt que la Cour constitutionnelle distingue les dispositions légales en cause, lorsqu'elles sont relatives à l'annotation dans le registre, selon qu'elles permettraient d'instaurer une condition de forme à peine d'inopposabilité des règlements et ordonnances communaux – interprétation qu'elle juge raisonnable – ou une condition prescrite à peine de nullité de la publication de ces mêmes règlements et ordonnances – interprétation que la Cour juge manifestement erronée.

6. Par l'arrêt du 22 juin 2023 (ECLI:BE:CASS:2023:ARR.20230622.1F.6), la Cour de cassation, a jugé qu'il résulte des dispositions du CDLD précitées et des articles 1^{er} à 3 de l'arrêté royal précité, d'une part, « que le seul mode de preuve admissible du fait de la publication d'un règlement communal est l'annotation dans le registre spécial, d'autre part, que l'annotation ne fait preuve de la date de la publication que lorsqu'elle est faite le jour de l'affichage, ou un des jours de l'affichage qui constitue alors le premier jour de la publication ».

Par cet arrêt, la Cour de cassation décide qu'une annotation dans le registre spécial qui, contrairement à ce que prescrit littéralement l'article 2 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991, n'a pas eu lieu le premier jour de l'affichage, fait néanmoins preuve de la date de publication d'un règlement communal si elle est faite un des jours de l'affichage. Elle décide par la même occasion que le jour de l'annotation constitue le premier jour de la publication.

7. En l'espèce, la partie requérante ne conteste pas que l'affichage du règlement-taxe litigieux a bien eu lieu. Elle ne s'inscrit par ailleurs pas en faux contre l'annotation effectuée dans le registre spécial tenu à cet effet par la partie adverse et signée par le bourgmestre et le directeur général, annotation qui constitue le seul mode de preuve admissible de la publication du règlement-taxe attaqué.

Ainsi qu'il résulte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 165/2022, précité, la circonstance que cette annotation n'a pas été réalisée le premier jour de l'affichage n'emporte pas la nullité de cette publication, laquelle constitue la formalité particulière de publicité dont l'accomplissement détermine le point de départ du délai du recours en annulation.

En revanche, le vice dont est affectée l'annotation réalisée en l'espèce reporte le moment auquel le fait de cette publication est constaté avec date certaine. Partant, il y a lieu de considérer que la date de cette annotation (le 15 mai 2023) constitue le premier jour de la publication pour les besoins de l'application de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité.

Introduit seulement le 11 octobre 2024, le recours en annulation est irrecevable *ratione temporis* en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué.

Il l'est également en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué, la partie requérante ayant eu connaissance de l'approbation du règlement-taxe par la voie de l'affichage précité, lequel a, pour les mêmes motifs, date certaine depuis le 15 mai 2023.

8. La partie requérante demande, dans son dernier mémoire, que des questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle quant à l'éventuelle inconstitutionnalité de l'article L1133-2 du CDLD, au motif qu'il habiliterait l'exécutif à fixer la date de l'annotation d'un règlement-taxé sans que le non-respect de cette formalité exerce une influence sur la constatation de la date de publication du règlement communal.

Les questions préjudicielles suggérées reposent sur une prémisse inexacte dès lors que le non-respect du premier jour de l'affichage pour effectuer l'annotation requise emporte le report du jour où la publication acquiert date certaine et, partant, la prise de cours du délai de recours en annulation. N'étant pas pertinentes, elles ne doivent pas être posées.

En outre, en vertu de l'article 26, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'est pas tenu de poser de telles questions si la Cour a déjà statué sur des questions ayant un objet identique.

Or, il résulte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 165/2022, précité, qu'il a déjà été répondu à celles-ci. En particulier, il résulte de cet arrêt (B.22) que le législateur décréte, en prévoyant que le mode de publication d'un règlement-taxé est l'affichage et que la preuve de celui-ci doit être apportée au moyen d'une annotation dans un registre spécial tenu à cet effet, a réglé les éléments essentiels de la forme de la publication, que les délégations qu'il a consenties ne portent que sur la forme de l'annotation dans le registre et qu'elle ne peuvent manifestement pas être interprétées comme imposant l'instauration d'une condition relative à l'annotation dans le registre prescrite à peine de nullité de la publication (B.12.3).

Il n'y a dès lors pas lieu de poser les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante.

Le recours en annulation est irrecevable *ratione temporis*.

VI. Indemnités de procédure

La première partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base.

La seconde partie adverse sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à leurs demandes et de leur accorder, à chacune, une indemnité de procédure au montant de base indexé, soit 770 euros, à la charge de la partie requérante.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et les indemnités de procédure de 770 euros, accordées à chacune des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 juin 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly