

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.341 du 17 juin 1998

A.57.754/VI-11.832

En cause :

1. **la Société privée à responsabilité limitée OUTDOOR CENTRE,**
2. **la Société anonyme BRANDSPORT,**
3. **la Société privée à responsabilité limitée AZIMUT,**
4. **la Société coopérative ZIMMER LOISIRS,**
5. **la Société privée à responsabilité limitée EUROPEAN DESIGN,**
6. **la Société coopérative CHASSE ET PECHE,**
7. **la Société de droit néerlandais PROMOTIE BEWEGEN NEDERLAND,**
8. **la Société de droit néerlandais KANO SKI EUROPE,**
9. **la Société anonyme UNICORN,**
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEJEUNE et
Luc BIHAIN, avocats,
boulevard Frère Orban 34
4000 Liège,

contre :

la commune de RENDEUX,
ayant élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
rue du Ruisseau 55
4000 Liège,

Partie intervenante :

la Région wallonne, représentée
son gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 avril 1994 par la société privé à responsabilité limitée OUTDOOR CENTRE, la société anonyme BRANDSPORT, la société privée à responsabilité limitée AZIMUT, la société coopérative ZIMMER LOISIRS, la société privée à responsabilité limitée EUROPEAN DESIGN, la société coopérative CHASSE ET PECHE, la société de droit néerlandais PROMOTIE BEWEGEN NEDERLAND, la société de droit néerlandais KANO SKI EUROPE, la société anonyme UNICORN qui demandent l'annulation du règlement du 28 juin 1993 du conseil communal de RENDEUX "relatif à l'embarquement et au débarquement de kayaks ou autres embarcations sur le territoire de la commune de Rendeux";

Vu la requête introduite le 13 septembre 1994 par la Région wallonne qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 29 juillet 1994 accueillant cette requête en intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 décembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 29 avril 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 juin 1998;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me LEJEUNE, avocat, comparaissant pour les requérants, Me BRUSSELMANS, loco Me LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me GOFFAUX, loco Me MAUSSION, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme M. QUINTIN, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le règlement attaqué, pris le 28 juin 1993 par le conseil communal de Rendeux, porte interdiction, à compter de sa publication, de mise à l'eau ou de sortie de l'eau de toute embarcation au départ de terrains bordant l'Ourthe sur le territoire de cette commune, sauf dérogations dans des circonstances particulières; que ce règlement a été soumis, le même jour, à une enquête de commodo et incommodo annoncée par affiches du 30 juin au 16 juillet 1993; que deux réclamations furent introduites, dont une par la huitième partie requérante; que, le 25 août 1993, le conseil communal décida de maintenir sa décision du 28 juin 1993, au motif que "la situation n'a pas évolué de manière à modifier" cette décision; que, le 14 octobre 1993, la Députation permanente du conseil provincial du Luxembourg visa sans observation la délibération du conseil communal; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du certificat de publication du 22 novembre 1993 établi par le bourgmestre et le secrétaire communal ainsi que de registre des délibérations et ordonnances des autorités communales que le règlement attaqué a fait l'objet, durant la période du 5 au 22 novembre 1993, d'une publication par voie d'affiches portant la mention suivante :

" Le Collège des bourgmestre et échevins de la COMMUNE DE RENDEUX en vertu de l'article 112 de la loi communale, porte à la connaissance des administrés qu'en séance du 14 octobre 1993, la Députation permanente du conseil provincial du Luxembourg a visé sans observation la délibération du conseil communal du 25 août 1993 portant règlement communal relatif à l'embarquement et au débarquement des kayaks ou autres embarcations sur le territoire de la commune de RENDEUX"; que, le 3 mars 1994, le texte du règlement a été notifié à la première partie requérante;

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours en raison de sa tardiveté; qu'elle observe qu'en effet, le règlement attaqué a été publié le 5 novembre 1993 et que le recours a été introduit plus de soixante jours après cette date; qu'elle expose que "l'envoi individuel d'une copie du règlement (...) et/ou de sa traduction dans une langue étrangère ne sont pas nécessaires à la parfaite publication du règlement et à la possibilité d'une prise de connaissance suffisante de celui-ci (art. 112 de la loi communale)"; qu'elle ajoute que ce mode de publication n'est pas in concreto, contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, parce que, d'abord, le système de publicité organisé par la loi communale ne souffre d'aucune ambiguïté puisqu'il prescrit la publication des règlements, non leur notification, parce qu'en suite, l'acte attaqué n'est pas un acte mixte, c'est à dire à la fois individuel et réglementaire, mais un acte exclusivement réglementaire, parce qu'encore, contrairement au système que d'autres pays connaissent, "une forclusion des voies de recours administratives n'a pas de conséquences définitives puisque le contentieux indemnitaire des conséquences d'un acte administratif n'est pas du ressort des juridictions administratives, mais de celui de l'ordre judiciaire qui peut préventivement garantir les droits subjectifs contre l'arbitraire administratif en

vertu des articles 18, alinéa 2, 19 et 584 du code judiciaire", et parce qu'enfin, "la genèse de la mise en vigueur de l'acte attaqué et sa longue maturation montrent que les requérants auraient pu avoir connaissance de (cet) acte et être mis en éveil quant à sa publication imminente, (ce que confirme) la participation de certains d'entre eux à l'enquête publique";

Considérant que les parties requérantes répliquent que le règlement attaqué n'a pas été publié de la manière prévue par l'article 112 de la nouvelle loi communale, parce que cette publication a été faite, non par le bourgmestre, mais par le collège des bourgmestre et échevins lequel ne pouvait se substituer au bourgmestre dont les attributions sont d'ordre public et parce que, si la publication intégrale du règlement n'est plus requise par la loi, l'avis publié ne mentionnait pas l'endroit où le texte intégral pouvait être consulté, la partie adverse ayant, en outre, "entretenu l'ambiguïté entre sa délibération du 25 août 1993 et celle du 28 juin 1993"; qu'elles ajoutent que le mode de publication suivi, fondé sur une présomption de connaissance d'un règlement communal, n'est pas admissible, dès lors que pareille publication est confidentielle et inefficace dans la mesure où elle porte atteinte au droits des intéressés d'exercer un recours juridictionnel effectif; qu'elles soulignent surabondamment que le règlement attaqué est pénalement sanctionné et que, de ce fait, une connaissance effective de ce règlement s'impose, de sorte que cette connaissance "constitue un préalable indispensable à son application" et donc à la prise de cours du délai de recours au Conseil d'Etat; qu'enfin, elles observent que la partie adverse ne produit aucune pièce établissant que les formalités prévues à l'article 119 de la nouvelle loi communale auraient été observées; que, dans leur dernier mémoire, les parties requérantes font observer qu'elles ont intérêt à soulever l'irrégularité de la publication intervenue, dès lors que celle-ci a pu faire courir le délai de recours en annula-

tion et qu'il n'y va nullement d'une irrégularité qui serait le fruit d'une erreur matérielle, mais est, au contraire, celui d'une méconnaissance par la partie adverse du nouveau libellé de l'article 112 de la nouvelle loi communale et de la nouvelle répartition des compétences que cette disposition opère; qu'en ce qui concerne l'absence de mention, dans l'avis de publication, du lieu où le règlement pouvait être consulté, lesdites parties soulignent que, suivant la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'affichage doit permettre aux intéressés de prendre connaissance à toute heure des mesures prescrites par l'autorité, de sorte que, soutiennent-ils, le mode de publication devait être respecté de manière très rigoureuse; qu'elles ajoutent que "faire courir un délai de 60 jours à partir de l'affichage d'un règlement communal revient à bâtir tout un système sur une fiction : (celle) de la présomption de connaissance du règlement" et qu'il serait temps de sortir d'un tel archaïsme; qu'elles en concluent qu'"en vue de respecter le caractère effectif de l'accès au juge, (...) le point de départ du délai de forclusion (doit) reposer (...) sur une réalité"; qu'enfin, elles contestent que l'enquête publique qui a eu lieu ait pu leur fournir une connaissance effective du règlement adopté, soulignent à cet égard qu'elles sont actives à Rendeux pendant la saison touristique seulement alors que l'affichage a eu lieu en novembre et soutiennent que "l'affichage d'une enquête publique n'a pas davantage de vertu que l'affichage de l'existence d'un règlement communal"; [qu'elles ont aussi produit deux jugements du tribunal de police de Marche-en-Famenne, dont un frappé d'appel et mis à néant pour prescription au pénal, mais réformé au civil pour irrecevabilité par le tribunal correctionnel qui s'est abstenu d'examiner la légalité du règlement attaqué; qu'aux termes de ces deux jugements, les prévenus, auxquels il était reproché d'avoir enfreint le règlement attaqué, furent acquittés eu égard à l'illégalité de ce règlement et à son inapplicabilité en vertu de l'article 159 de la Constitution; que cette illégalité

procède, selon ladite juridiction, de l'incompétence de la partie adverse depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 30 juin 1994 du Gouvernement wallon;]

Considérant que la partie intervenante n'a pas examiné la recevabilité du recours dans ses écrits de procédure, se bornant à conclure à l'incompétence du Conseil communal;

Considérant qu'aux termes de l'article 112 de la nouvelle loi communale :

" 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";

que, suivant l'article 114 de cette loi :

" Les règlements et ordonnances visés à l'article 112 deviennent obligatoire le cinquième jour qui suit leur publication par voie de l'affiche, sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication (...) sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté royal";

que, selon les articles 1^{er} et 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, le fait et la date de la publication sont constatés dans un registre ad hoc tenu par le secrétaire communal, l'annotation datée et signée par le bourgmestre et le secrétaire communal consistant en ce que "le bourgmestre (...) certifie que le règlement (ou l'ordonnance) (...) datée du (...) et ayant pour objet (...), a été publié(e), conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale, le (...)" ;

Considérant que ces dispositions ne privent pas les intéressés de leur droit de recours effectif devant le Conseil d'Etat; qu'elles ne méconnaissent pas la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors spécialement qu'il y va d'actes purement réglementaires, comme en l'espèce, dont quiconque peut sans inconvénient, notamment de distance, prendre connaissance à la maison communale, et que lesdites dispositions ne présentent aucune complexité, ni ne sont, partant, de nature à créer une quelconque insécurité juridique, notamment pour le calcul du délai de recours;

Considérant que les parties requérantes, qui exercent leurs activités sur le territoire de la partie adverse, ne peuvent se plaindre d'un quelconque caractère confidentiel du mode de publication suivi en l'espèce, ni prétendre avoir été surprises par cette publication; qu'en effet, le règlement attaqué a fait l'objet d'une enquête publique elle-même annoncée, à la suite de laquelle l'une de ces parties, pourtant établie aux Pays-Bas, a déposé une réclamation;

Considérant que la circonstance que l'affiche mentionnait que c'est le collège des bourgmestre et échevins, et non le bourgmestre, qui portait le règlement attaqué et la décision de la Députation permanente à la connaissance des administrés, n'est pas de nature à faire grief aux parties requérantes; qu'en effet, la volonté du législateur, en modifiant le 8 avril 1991 l'article 112 de la nouvelle loi communale, a été de simplifier la procédure de publication en n'exigeant plus la réunion du collège pour l'accomplissement de cette formalité; que le fait qu'en l'espèce, le collège se soit néanmoins réuni sous la présidence du bourgmestre pour accomplir une formalité qui n'avait d'autre but que de faire entrer en vigueur le règlement à la date normale prévue par l'article 114 de la nouvelle loi communale, ne peut avoir porté préjudice aux parties requérantes, lesquelles étaient, du

reste, complètement informées, par les mentions de l'affiche, de l'objet et de la nature des dispositions du règlement attaqué;

Considérant que, s'il est exact que l'affiche omettait de mentionner le ou les lieux où le texte du règlement attaqué pouvait être consulté, cette omission n'a pas davantage fait grief aux parties requérantes; qu'en effet, l'avis annonçant l'enquête publique avait précisé que, comme c'est l'usage, le règlement communal "serait déposé au secrétariat communal de Rendeux, rue de Hotton 1" et où il n'est pas contesté qu'il a effectivement été mis à la disposition du public et a pu être consulté, notamment par les parties requérantes dont l'une d'elles, la huitième, en a du reste pris connaissance;

Considérant que les parties requérantes n'établissent pas en quoi l'article 119 de la nouvelle loi communale aurait été méconnu;

Considérant qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, les recours en annulation visés à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été notifiés, ce délai courant à dater du jour où le requérant en aura connaissance s'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés; qu'en vertu de l'article 112, alinéa 1^{er}, de la nouvelle loi communale, les règlements des conseils communaux doivent être publiés; que c'est donc à compter de leur publication que le délai de prescription des recours tendant à leur annulation commence à courir; qu'en l'espèce, le règlement attaqué a été publié le 5 novembre 1993; qu'introduit le 29 avril 1994, le recours est tardif; que l'exception doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 39.000 francs, sont mis à charge de chacun des requérants à concurrence de 4.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 3.000 francs.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-sept juin 1900 nonante-huit par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LIENARDY,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.