

Séminaire pluridisciplinaire[BR]- La participation à deux séminaires sur une thématique fiscale pointue [BR]- Rédaction d'un travail écrit : "Le point sur la publication des règlements-taxes communaux et provinciaux".

Auteur : Robert-Poblet, Mathias

Promoteur(s) : 1981

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master de spécialisation en droit fiscal

Année académique : 2021-2022

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/15676>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Le point sur la publication des règlements-taxes communaux et provinciaux

Mathias ROBERT-POBLET

Travail de fin d'études : Séminaire pluridisciplinaire (15 ects)

Master de spécialisation en Droit fiscal

Année académique 2021-2022

Titulaires :

Jean BUBLOT
Sabine GARROY

Promoteur :

Aurélien Bortolotti

Bien qu'un travail de fin d'études soit une œuvre personnelle, il ne pourrait aboutir sans l'aide de soutien extérieur.

Je souhaite tout d'abord remercier Maître Aurélien Bortolotti, promoteur de ce travail, qui m'a partagé ses bons conseils pour sa rédaction.

Ensuite, mes remerciements vont à Monsieur Philippe Knapen, Coordinateur de la Cellule de la Fiscalité locale du SPW, qui a répondu à mes questions sur le sujet du présent ouvrage.

En outre, je remercie également mon employeur, l'Administration communale de Theux et plus particulièrement Monsieur André Bielen, Directeur financier de la Commune de Theux, qui, par sa confiance, me permet de pratiquer cette matière au quotidien.

Enfin, je souhaite remercier tous les professeurs du Master de spécialisation en droit fiscal qui m'ont transmis leurs connaissances afin de me permettre de réaliser ce travail.

Table des matières

Introduction	5
1 La publication des normes législatives	7
2 Publication des règlements-taxes dans les communes	8
2.1 Distinction entre règlements-taxes et règlements-redevances	8
2.2 Distinction entre force exécutoire et force obligatoire	8
2.3 La Région wallonne	8
2.3.1 Publication par voie d'affichage	8
2.3.1.1 Accessibilité au public	10
2.3.1.2 Délai de publication	11
2.3.1.3 Tutelle administrative	11
2.3.1.4 Conséquence de la publication d'un règlement-taxe non approuvé par l'autorité de tutelle.	
2.3.1.5 Le délai d'affichage	13
2.3.1.6 Forme de la publication	14
2.3.1.7 L'objet du règlement	14
2.3.1.8 La date de la décision par laquelle le règlement a été adopté	15
2.3.1.9 Le lieu où le contenu du règlement peut être consulté par les citoyens	15
2.3.1.10 Signature	15
2.4 La preuve de la publication	16
2.4.1.1 Notion de registre	17
2.4.1.2 Numérotation	18
2.4.1.3 Signature	18
2.4.1.4 Date d'inscription	19
2.4.1.5 La forme	20
2.4.1.6 L'objet	20
2.4.1.7 Obligation de respecter l'arrêté royal du 14 octobre 1991 : Controverse	21
2.5 La Région de Bruxelles-Capitale	22

2.5.1.	Publication par voie d’affichage et sur internet	22
2.5.1.1	La tutelle générale	22
2.5.1.2	Durée d’affichage	23
2.5.1.3	Mention de l’affichage.	23
2.5.1.4	La signature	24
2.5.2.	La preuve de la publication.	24
2.6	La Région flamande	24
2.6.1.	La publication sur internet	24
2.6.2.	La preuve de la publication	25
2.7	Région wallonne : pistes d’amélioration du système actuel	26
2.7.1.	Réflexion sur la modernisation	27
2.7.1.1	Publication sur internet	27
2.7.1.2	La création d’un « Moniteur belge » au niveau régional.	28
3	Publication des règlements-taxes dans les provinces	29
3.1.1.	Publication dans le Bulletin provincial et sur internet	29
3.1.1.1	Date de publication	30
3.1.1.2	Durée de publication	30
3.1.1.3	Force obligatoire	30
3.1.1.4	Tempérament jurisprudentiel	30
	Conclusion	33
	Bibliographie	34

Introduction

Les communes et, de manière plus anecdotique, les provinces, sont des pouvoirs locaux qui, par leurs décisions, impactent grandement notre quotidien.

Les communes ont la charge de gérer certaines voiries, certains cours d'eau, la collecte des déchets, la distribution de l'eau, la délivrance de permis d'urbanisme, les actes d'état civil. Elles sont également présentes dans le domaine de l'enseignement, du sport et de la culture et mettent en œuvre l'action sociale au travers de leurs CPAS.

Pour mener à bien leur politique, ces collectivités ont besoin de ressources financières. Selon un rapport du SPW Intérieur et Action sociale sur la situation budgétaire des communes wallonnes à l'initial 2019, environ 45,18 % du budget ordinaire des communes serait financé par des taxes ou redevances communales.

Au vu de l'importance de cette recette pour les communes, il est aisé de percevoir l'enjeu qui se cache derrière l'établissement des taxes communales. Il ne serait pas bon pour une commune de se voir amputer d'une large partie de son budget suite à un constat d'illégalité du règlement-taxe.

Lever de l'impôt n'est pas un acte anodin. Les communes jouissent d'une habilitation constitutionnelle leur conférant une autonomie fiscale.

En contrepartie de cette puissance, les communes doivent respecter certaines règles. Elles doivent en effet veiller à ne pas créer de situation discriminatoire lors de la rédaction des règlements-taxes. En outre, elles sont également soumises aux règles de publications de leurs règlements.

Ce travail a pour objectif de faire le point sur la publication des règlements-taxes et des règlements-redevances dans les communes belges.

A cette fin, nous nous intéresserons tout d'abord à l'obligation de publication des normes législatives et réglementaires en Belgique.

Ensuite, nous détaillerons en profondeur les règles qui régissent la publication des règlements-taxes des communes belges. Nous nous pencherons d'abord sur la distinction entre force obligatoire et force exécutoire.

Après, les règles en vigueur en Région wallonne seront analysées en profondeur. Nous verrons que la publication par voie d'affichage est l'unique mode de publication dans cette région. Les enseignements de la jurisprudence à ce sujet seront développés. Nous analyserons également les règles de preuve de la publication.

En outre, au vu du caractère archaïque de ce mode de publication, nous tenterons de proposer des pistes de modernisation.

Nous expliquerons également de manière synthétique les règles en vigueur à Bruxelles-Capitale. Nous y détaillerons comment les communes doivent procéder pour publier leurs règlements-taxes à la fois sur leur site web ainsi que par voie d’affichage.

Subséquemment, nous nous intéresserons à la Flandre, qui a fait preuve de modernité et a réformé depuis le 01 janvier 2014 la façon dont les règlements-taxes communaux devaient être publiés. Cette entité fédérée ayant opté pour une publication entièrement digitalisée.

Enfin, nous nous pencherons sur les règles prescrites pour les provinces wallonnes dans le cadre de la publication de leurs règlements-taxes. Nous verrons que cette publication doit intervenir dans le Bulletin provincial ainsi que sur leur site web. Néanmoins, nous analyserons l’arrêt 146/2020 de la Cour constitutionnelle qui vient remettre en question cette obligation de publication nécessairement sur internet.

1 La publication des normes législatives

« Nul ne peut ignorer la loi » est certainement un des adages juridiques les plus connus au sein de la population.

L'une des conséquences de cet adage est l'obligation pour le législateur d'avertir la population lors de l'adoption de nouvelles normes juridiques. Dans les faits, la prise de connaissance effective du règlement par ses destinataires n'est toutefois qu'une présomption.

Cette obligation d'information des personnes intéressées trouve sa source dans l'article 190 de la Constitution qui dispose qu'*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.*”

Cet article s'applique à tous les niveaux de pouvoirs belges, qu'il s'agisse aussi bien des entités fédérées que des pouvoirs locaux pouvant adopter des normes réglementaires.

Le constituant a laissé au législateur le soin de déterminer la forme que doivent prendre ces publications.

Concernant les normes de l'Etat fédéral et des entités fédérées, ces dernières sont publiées au Moniteur belge¹.

Suite à la cinquième réforme de l'Etat et l'adoption de la loi du 13 juillet 2001, les régions sont désormais compétentes pour organiser la tutelle et l'organisation des provinces et communes.² Cette compétence englobe la détermination de la forme de publication des normes édictées par ces dernières.

Ainsi, les législateurs flamands et bruxellois ont modernisé la façon dont devaient être publiées les normes des pouvoirs locaux présents sur leur territoire. La Région flamande a opté pour un régime totalement digitalisé avec une publication exclusivement par internet³.

Pour Bruxelles-Capitale, le législateur régional a préféré conserver l'ancien mode de publication, ajoutant l'obligation de publication sur internet⁴.

La Wallonie, moins prompte à réformer le mode de publication, l'a maintenu par voie d'affichage et n'a fait qu'intégrer la législation existante depuis plusieurs siècles dans son Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁵.

¹ BEHRENDT, C., VRANCKEN, M. et ALEN, A., Principes de droit constitutionnel belge, Bruxelles, La Charte, 2019.p. 9

² Article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 août 1980

³ Art. 62 du décret du 29 juin 2012 modifiant le décret communal du 15 juillet 2005, M.B., 8 août 2012

⁴ Art. 112 de la Nouvelle loi communale

⁵ Art. L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation

2 Publication des règlements-taxes dans les communes

2.1 Distinction entre règlements-taxes et règlements-redevances

La doctrine et la jurisprudence différencient généralement les taxes et les redevances communales. Dans le cas du présent travail, nous mentionnerons essentiellement les règlements-taxes communaux. Nous avertissons le lecteur qu'il s'agit d'un choix délibéré et que les règles, sauf mention spécifique, s'appliquent de manière identique aux règlements-taxes et aux règlements-redevances.

2.2 Distinction entre force exécutoire et force obligatoire

Il faut tout d'abord rappeler qu'il est généralement opéré une distinction entre la force exécutoire d'un règlement communal et sa force obligatoire.

La force exécutoire d'un règlement est liée à son existence même. Autrement dit, elle lui est octroyée dès son adoption par l'autorité compétente. Dès lors, en vertu de cette force, l'administration peut déjà préparer des mesures d'exécution. Cependant, à ce stade, il ne peut créer aucune obligation dans le chef des citoyens. Il est en effet dépourvu de force obligatoire.

Dans le cas particulier des règlements soumis à la tutelle spéciale d'approbation, tel est le cas des règlements-taxes communaux, la force exécutoire ne leur sera conférée qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle.

A titre d'exemple, un constat en matière de taxe sur les immeubles inoccupés pourrait être rédigé dès approbation du règlement-taxe par l'autorité de tutelle.

La force obligatoire du règlement ne lui sera acquise qu'après sa publication dans les formes prescrites par la loi. Une fois acquise, celui-ci pourra créer des obligations dans le chef des administrés.

2.3 La Région wallonne

2.3.1. Publication par voie d'affichage

En Région wallonne, le législateur a opté pour une publication des règlements par voie d'affichage. Ce mode de publication des normes réglementaires communales est très ancien. En effet, la loi communale du 30 mars 1836 l'instaurait déjà, avec la proclamation, comme unique mode de publication⁶.

A cette époque, l'affichage devait contenir l'entièreté du règlement adopté par le Conseil communal.

⁶ Art 102 de la loi communale du 30 mars 1836, Bulletin officiel n°XXIV

Ces dispositions ont ensuite été retranscrites, sans modification, dans la Nouvelle loi communale de 1988 en son article 112⁷.

Par la suite, cet article fut modifié par la loi du 08 avril 1991⁸. Suite à ce changement, les communes ne devaient plus publier l'entièreté du texte adopté mais uniquement une affiche, reprenant l'objet du règlement, sa date de décision, la décision de l'autorité de tutelle le cas échéant et le lieu où le texte du règlement peut être consulté.

La *ratio legis* de cette modification provient du constat que peu de citoyens prenaient le temps de lire les règlements affichés alors qu'imposer leur publication intégrale représentait un travail fastidieux pour les communes⁹.

Le législateur estimait que la publication d'une affiche informant les citoyens de l'adoption d'un nouveau règlement, consultable à leur demande, était suffisante.

En Région wallonne, le texte ainsi modifié par la loi du 08 avril 1991 n'a fait l'objet d'aucune modification à la suite du transfert aux régions de la compétence de l'organisation des communes. Le législateur wallon s'est borné à codifier et retranscrire ce principe dans le CDLD à l'article L1133-1.

«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. »

Si le CDLD instaure comme unique mode de publication le recours à un affichage, il n'en définit que peu de caractéristiques. La jurisprudence s'est donc permis d'en définir davantage.

Il est important de souligner que concernant les communes présentes sur le territoire de la communauté germanophone, c'est cette dernière qui est compétente pour élaborer les règles de publication des règlements et ordonnances communaux¹⁰. Concrètement, les normes doivent être publiées à la fois par voie d'affichage et sur le site internet communal¹¹.

⁷ Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, M.B., 3 septembre 1988

⁸ Loi du 8 avril 1991 modifiant le titre I, chapitre IV, section 2, de la nouvelle loi communale, en ce qui concerne la publication des actes, M.B. 27/04/1991

⁹ Proposition de loi modifiant le titre 1^{er}, chapitre IV, section 2, de la nouvelle loi communale, en ce qui concerne la publication des actes, exposé des motifs, Doc., Sén., 1989-1990, n° 915-1, p.2.

¹⁰ Décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, M.B., 16/06/2004

¹¹ Art. 74 et 75 du Décret communal du 23 avril 2018, M.B., 08/06/2018

2.3.1.1 Accessibilité au public

L'objectif de l'affichage du règlement étant d'informer les administrés d'une modification de l'ordre juridique préexistant, il est logique que la prise de connaissance de l'affiche soit aisée.

Le législateur wallon n'a pas pris la peine d'imposer aux communes des impératifs afin de rendre cette consultation aisée.

Les cours et tribunaux ayant été à de nombreuses reprises saisis de litiges portant sur cette problématique, nous devons donc nous tourner vers la jurisprudence pour en extraire les caractéristiques.

Ainsi, par un arrêt du 10 septembre 1992, la Cour de cassation a jugé que l'affichage comme mode de publication prévu par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale (coordonnés aux articles L1133-1 et L1133-2) doit s'entendre comme un mode permanent qui permet aux intéressés de prendre connaissance à toute heure des mesures prescrites par les règlements¹².

De plus, la Cour de cassation a également été amenée à trancher à plusieurs reprises des litiges portant sur l'accessibilité au public, en dehors des heures d'ouverture de l'administration, des valves d'affichage.

Nous pouvons tout d'abord citer l'arrêt du 8 novembre 2018 dans lequel la Cour a jugé que les dispositions légales relatives à l'affichage ne sont pas violées lorsque le règlement-taxe n'est pas affiché aux valves situées à l'extérieur de la maison communale¹³.

Cette jurisprudence, qui s'établissait à l'encontre de la jurisprudence jusqu'alors retenue par les juridictions judiciaires, a été rapidement abandonnée par la Cour de cassation. En effet, nous épingleons son arrêt du 20 décembre 2018, dans lequel la Cour a tranché que *“l'affichage doit s'entendre d'un mode permanent de publication qui permet aux intéressés de prendre connaissance, à toute heure, de l'existence d'un règlement ou d'une ordonnance dont il leur appartiendra, s'ils le souhaitent, de s'informer de la teneur à l'endroit précisé par l'affiche. L'affichage doit donc être en permanence accessible au public”*¹⁴

Au vu de cette règle jurisprudentielle, nous ne pouvons que conseiller aux communes de disposer de valves extérieures et accessibles au public même en dehors des heures d'ouverture.

¹² Cass., 10 septembre 1992, R.W., 1992-93, p. 684, F.J.F., 1993, liv. 70.

¹³ Cass., 8 novembre 2018, R.G. n° C.17.0604.F, Ville de Charleroi c. F.M.R., www.cass.be.

¹⁴ Cass. (1^{re} ch.), 20 décembre 2018, R.G. n° 17.0148.F, Ville de Charleroi c. S.P.R.L. Stalva, F.J.F., 2019, 2019/86, J.L.M.B., 2020, liv. 4, p. 145, Rev. dr. commun., 2019, liv. 2, p. 35, note C. Thiebaut ; R.F.R.L., 2019, liv. 2, p. 175, note.

En considération de l'importance de cette condition établie par la jurisprudence et des enjeux qui en découlent, nous ne pouvons que regretter qu'elle ne soit pas incorporée à la législation existante. Cela permettrait d'éviter une jurisprudence contradictoire.

Cependant, il est important de rappeler que si cette obligation d'accessibilité au public en toute heure est une condition essentielle pour la validité de la publication, cette obligation ne porte que sur l'affiche. Le texte adopté par le conseil peut être uniquement accessible au public durant les heures d'ouverture de l'administration.

2.3.1.2 *Délai de publication*

A l'instar des lois et des décrets, le CDLD n'impose aucun délai aux communes pour procéder à la publication des règlements-taxes adoptés par leur Conseil communal.

Cependant, même si cette règle semble conférer une large autonomie aux communes pour décider de la date de publication, il faut souligner que cette autonomie est contrariée par les règles de tutelle administrative qui s'appliquent aux règlements-taxes. En effet, celles-ci imposent des délais qui doivent être respectés préalablement à la publication des règlements-taxes.

2.3.1.3 *Tutelle administrative*

Selon Jacques DEMBOUR, la tutelle administrative désigne l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi, le décret ou l'ordonnance, ou en vertu de ces mêmes normes, à des autorités administratives représentant l'Etat fédéral, la Communauté ou la Région, en vue d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général, contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiétements des agents ou des organismes décentralisés.¹⁵

La tutelle s'exerce soit par un acte positif, c'est-à-dire l'adoption et la publication par extrait au Moniteur belge d'un acte d'approbation, de suspension ou d'annulation, soit par un acte négatif, à savoir l'absence de décision à l'expiration du délai d'approbation. L'acte soumis à la tutelle d'approbation et pour lequel aucune décision n'a été prise dans le délai légal est réputé approuvé.

Dans le cas de la Région wallonne, le législateur décretaal a établi une tutelle spéciale d'approbation *a priori* des règlements-taxes¹⁶ à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier¹⁷.

Vu que la date d'approbation est une mention obligatoire à apposer sur l'affiche, l'approbation du règlement (ou l'expiration du délai légal) constitue une condition préalable à la publication du règlement-taxe.

¹⁵ Voy. A.L. DURVIAUX, *Principes de droit administratif*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2018. p. 193

¹⁶ Art. L3131-1, §1^{er}, 2^o du CDLD.

¹⁷ Art. L3131-1, §1^{er}, 2^o du CDLD.

Concrètement, l'administration communale a la charge de transmettre au gouvernement wallon, autorité de tutelle, la délibération du conseil communal adoptant le règlement-taxé communal ainsi que ses annexes¹⁸.

Cette communication doit être faite dans les quinze jours suivant l'adoption du règlement et se fait généralement via le directeur financier communal par voie électronique au moyen de la plateforme des pouvoirs locaux (e-tutelle).

Dès la communication du règlement-taxé et de ses annexes, le gouvernement wallon dispose d'un délai de trente jours pour rendre sa décision¹⁹. Ce délai peut être prolongé une seule fois de quinze jours²⁰.

Une fois adopté par le gouvernement, la décision de tutelle est publiée par extrait au Moniteur belge et communiquée à l'administration communale. Le règlement-taxé acquiert sa force exécutoire dès cet instant.

A partir de cette date, le bourgmestre peut procéder à la publication du règlement-taxé en veillant à y inscrire la date d'approbation par l'autorité de tutelle.

Dans l'hypothèse où aucune décision n'a été prise par l'autorité de tutelle dans le délai légal, l'acte acquiert sa force exécutoire et pourra faire l'objet de la publication par le bourgmestre²¹.

Concernant les règlements-taxes portant sur les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier, ceux-ci sont soumis uniquement à la tutelle générale. Ainsi, ils deviennent exécutoires dès leur adoption par le conseil et peuvent directement être publiés. Il n'est nullement nécessaire d'attendre une quelconque décision de tutelle.

2.3.1.4 Conséquence de la publication d'un règlement-taxé non approuvé par l'autorité de tutelle.

Etant donné que les règlements-taxes font l'objet d'une tutelle spéciale d'approbation s'exerçant *a priori*, s'il devait être publié avant son approbation, il ne pourra acquérir de force obligatoire du fait de sa publication.

Si la norme est approuvée après sa publication par le bourgmestre, le règlement-taxé devra tout de même faire l'objet d'une nouvelle publication, postérieure à la décision d'approbation.

Cet enseignement nous vient de l'arrêt de la Cour de cassation rendu le 20 juin 2014. Elle avait alors été saisie d'un litige portant sur la validité d'une publication en deux temps. Dans

¹⁸ Art. L3132-1 du CDLD

¹⁹ Art. L3132-1, §4, alinéa 1, du CDLD

²⁰ Art. L3132-1, §4, alinéa 2, du CDLD

²¹ Art. L3132-1, §4, alinéa 4, du CDLD

l'affaire qui lui avait été soumise, la commune avait publié successivement, en deux publications distinctes, le règlement-taxe puis la décision de tutelle l'approuvant. La Cour a ainsi tranché que cette publication était irrégulière. Les juges ont estimé qu'étant réalisée en deux temps, elle ne permettait pas de répondre aux exigences de l'article L1133-1 en ce qu'il définit les mentions obligatoires à inscrire sur l'affiche publiée. En effet, la date d'approbation par l'autorité de tutelle étant une mention obligatoire, l'affiche qui en fait abstraction viole la législation et partant, ne peut être considérée comme une publication licite²².

Dans pareil cas, afin de purger la publication de ses vices, il sera nécessaire de procéder à une nouvelle publication, reprenant toutes les mentions obligatoires définies à l'article L1131-1 du CDLD.

De plus, si la republication n'a pas lieu, le délai de soixante jours pour un recours devant le Conseil d'Etat est réputé ne jamais avoir pris cours²³

2.3.1.5 Le délai d'affichage

Le législateur est resté muet sur la durée pendant laquelle devait être publiée l'affiche.

Pour pallier ce manque, des règles concernant le délai d'affichage ont été définies par la jurisprudence, notamment l'arrêt du 20 décembre 2018 de la Cour de cassation qui a jugé que l'affichage doit s'entendre d'un mode permanent de publication qui permet aux intéressés de prendre connaissance, à toute heure, de l'existence d'un règlement ou d'une ordonnance dont il leur appartiendra, s'ils le souhaitent, de s'informer de la teneur à l'endroit précisé par l'affichage²⁴.

²² Cass., 20 juin 2014, R.G. n° F.13.0016.F, Pont-à-Celles, L.R.B., 2014/4, p. 59, R.F.R.L., 2015, liv. 1, p. 48 ; Liège, 12 décembre 2016, R.G. n° 2014/ RG/1602 et 1603, inédit, commenté par J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « Actualités 2016 en matière de taxes provinciales et communales », in *Le droit fiscal en Belgique*. Édition 2017, coll. « Les ateliers des FUCaM », Limal, Anthemis, 2017, p. 437 ; Trib. Hainaut (div. Mons), 19 janvier 2017, R.G. n° 15/2334/A, inédit, commenté par J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « Actualités 2017 en matière de taxes provinciales et communales », in *Le droit fiscal en Belgique*. Édition 2017, coll. « Les ateliers des FUCaM », Limal, Anthemis, 2018, p. 517

²³ B. ENGELLEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p. 14. ; C.E., 20 janvier 2009, n° 189.666, F.J.F., n° 2009/269 ; C.E., 8 mai 2014, n° 227.330 ; Liège, 24 janvier 2001, F.J.F., n° 2001/89.

²⁴ Cass. (1re ch.), 20 décembre 2018, R.G. n° F.17.0148.F, Ville de Charleroi c. S.P.R.L. Stalva, F.J.F., 2019, 2019/86, J.L.M.B., 2020, liv. 4, p. 145, *Rev. dr. commun.*, 2019, liv. 2, p. 35, note C. THIEBAUT ; R.F.R.L., 2019, liv. 2, p. 175, note., Cass, 17 mai 2021, n° F.20.0159.F

Nous épinglerons également la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne du ministre des pouvoirs locaux qui conseille aux administrations de publier l'acte durant une période minimale de 24 heures²⁵.

Cependant, dans un arrêt du 8 juin 2017, la Cour d'appel de Mons a porté ce délai à cinq jours²⁶.

Au vu de cette jurisprudence et en l'absence d'indication du législateur, nous ne pouvons que conseiller aux communes de prévoir un affichage de plusieurs jours.

2.3.1.6 Forme de la publication

L'acte publié doit au minimum reprendre les mentions suivantes qui constituent une formalité substantielle conditionnant la régularité de la publication.²⁷

- l'objet du règlement ou de l'ordonnance,
- la date de la décision par laquelle il a été adopté
- le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.
- le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public.

2.3.1.7 L'objet du règlement

L'objet doit être conforme au contenu du règlement et ne peut porter à confusion. En tout état de cause, il doit faire nul doute que l'affiche fait référence au bon règlement-taxe adopté par le conseil communal. Selon la Cour d'appel de Liège, l'indication de l'objet du règlement (...) n'implique pas l'obligation d'énumérer toutes les sous-catégories de contribuables tombant sous son champ d'application.²⁸

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'arrêt du 7 février 2020 de la Cour d'appel de Liège. Dans cette affaire, l'annotation inscrite dans le registre mentionnait la publication d'un règlement-taxe ayant pour objet : "la distribution gratuite à domicile de feuilles et de cartes publicitaires ainsi que de catalogues et journaux lorsque ces imprimés sont non adressés"²⁹.

²⁵ CIRCULAIRE RELATIVE À L'ÉLABORATION DES BUDGETS DES COMMUNES DE LA RÉGION WALLONNE, disponible sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2021-07/GW20210708%20-%20CB%202022%287d%C3%A9f%29%20-%20Ordinaire%20Commune_0.pdf

²⁶ Mons, 8^{ème} chambre, 8 juin 2017, R.G. n°2015/665

²⁷ Art. L1133-1 du CDLD ; Liège, 7 février 2020, 9e Ch., n° 2017/RG/268, Commune de Chaudfontaine / s.a. M., inforum 345621

²⁸ Liège, 7 février 2020, 9e Ch., n° 2017/RG/268, Commune de Chaudfontaine / s.a. M. Pour un commentaire, voy. O., BONFOND, « Publication et affichage : objet du règlement, objet de discord », R.F.R.L., 2021/1 pp. 38 à 41

²⁹ ibidem

Or, le champ d'application du règlement-taxe portait de manière générale sur *«les écrits et échantillons non adressés, ceux-ci étant définis comme l'écrit qui contient au moins une annonce à des fins commerciales, réalisés par une ou plusieurs personne(s) physique(s) ou morale(s) et toute petite quantité et/ou exemple d'un produit réalisé pour en assurer la promotion et/ou la vente.»*

Dès lors, après examen du règlement-taxe, la Cour a estimé que l'objet du règlement tel que mentionné dans le registre faisait référence à une taxe dont le fait générateur repose sur des catégories différentes de celles qui sont établies par le règlement-taxe.

Ainsi, l'objet étant une formalité substantielle conditionnant la régularité de la publication, il en résulte que le règlement n'a pas été valablement publié et qu'il est dépourvu de force obligatoire.

Nous ne pouvons dès lors que conseiller aux administrations communales de s'efforcer de faire concorder l'objet du règlement-taxe avec l'objet inscrit sur l'annotation, de couvrir l'ensemble des faits générateurs et contribuables visés par la taxe.

2.3.1.8 La date de la décision par laquelle le règlement a été adopté

L'acte étant soumis à une tutelle spéciale d'approbation, il est nécessaire que la date soit mentionnée sur l'affiche publiée par le bourgmestre.

Cependant, si l'autorité de tutelle n'a pas rendu de décision dans le délai qui lui incombe et que le règlement est devenu exécutoire suite à l'expiration du délai, il n'est pas nécessaire de le mentionner sur l'affiche³⁰.

2.3.1.9 Le lieu où le contenu du règlement peut être consulté par les citoyens

La publication ne devant pas contenir l'intégralité du règlement-taxe, il est nécessaire d'informer le citoyen sur l'endroit où il peut être consulté.

A la différence de la publication, cette consultation ne doit pas être accessible en toute heure de la journée ou de la nuit, et peut donc être possible uniquement durant les heures d'ouverture de l'administration.

2.3.1.10 Signature

En vertu du CDLD, c'est le bourgmestre qui a la charge de la publication. Partant, c'est à lui qu'incombe de signer l'affiche.

Il se peut que pour des raisons organisationnelles, le bourgmestre soit momentanément remplacé par un bourgmestre faisant fonction ou qu'il existe une délégation de signature au

³⁰ B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 14.

profit d'un autre membre du collège. Dans ce cas, nous recommandons aux communes de veiller à ce que cette délégation couvre la publication des règlements-taxes.

En outre, nous rappellerons que l'article L1132-3 du CDLD, énonce une obligation de principe de recourir au contreseing du directeur général pour tous les actes de l'administration.

Cependant, en matière de publication des règlements communaux, l'article L1133-1 du CDLD désigne spécifiquement le bourgmestre comme étant responsable de la formalité de la publication.

Partant, il n'est pas nécessaire que le directeur général contresigne l'affiche publiée.

Cette règle a été confirmée par la Cour de cassation qui, dans son arrêt du 3 avril 2014, a cassé l'arrêt de la Cour d'appel de Gand qui avait refusé la validité d'un affichage non contresigné par le directeur général³¹.

2.4 La preuve de la publication

L'obligation de publication par affichage soulève la question de la preuve que, d'une part, la législation a été respectée, et d'autre part, qu'une affiche a bien été publiée.

La charge de la preuve de la publication des règlements-taxes incombe à la commune. Dans le cas où elle échouerait à prouver sa publication, il ne pourra être revêtu de sa force obligatoire et ne pourra créer d'obligations dans le chef des citoyens.

Si d'autres modes de publication, notamment via internet, pouvaient permettre la création d'un historique des publications, l'affichage d'un avis aux valves communales est difficilement prouvable. C'est pourquoi, le législateur a pris le soin de définir les modes de preuves de la publication. Ainsi, le législateur wallon a décidé de ne pas modifier la législation antérieure et de recourir à l'utilisation d'un registre ad hoc.

Art 1133-2 al. 2 CDLD. 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.

Le législateur a laissé le soin à l'exécutif de déterminer la forme que doit prendre ce registre. A l'heure actuelle, aucun arrêté du Gouvernement wallon exécutant l'article L1133-2 al 2 n'a été adopté. Dès lors, c'est l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans

³¹ Cass., 3 avril 2014, R.G. n° F.13.0078.N., R.F.R.L., 2015/2, p. 118 ou, Le Fiscologue, 19 septembre 2014, n° 1398, p. 14, avec commentaire de Ch. BUYASSE, « Le secrétaire communal ne doit pas contresigner l'affiche »

le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales³² qui trouve à s'appliquer.

Il ressort de l'article 2 de cet arrêté royal que l'annotation dans le registre doit être apposée le premier jour de la publication du règlement. Les annotations doivent être numérotées et être inscrites en respectant l'ordre des publications successives.

Ensuite, son article 3 prévoit que l'annotation doit être datée et signée à la fois par le bourgmestre et par le directeur général (ancien secrétaire communal).

Il est important de souligner que si cette annotation constitue le seul mode de preuve admissible du fait et de la date de publication, elle se borne à prouver ces éléments et ne peut prouver la régularité de l'affichage. Ainsi il appartiendra à la commune de prouver, par toute voie de droit que la législation relative à l'affichage a été respectée.

Pour preuve, nous pouvons citer l'arrêt du 17 mai 2021 de la Cour de cassation qui a jugé que « *si l'annotation dans le registre spécialement prévu à cet effet constitue le seul mode de preuve admissible du fait et de la date de la publication d'un règlement ou d'une ordonnance communale, il ne s'ensuit pas que cette annotation fasse preuve de la régularité de l'affichage* »³³

Il appartiendra dès lors à la commune de permettre à la juridiction d'établir que le règlement-taxe a été affiché de manière permanente dans un lieu accessible au public, soit vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cette preuve pourra être apportée au moyen de photos des valves utilisées par l'administration communale.

2.4.1.1 Notion de registre

La jurisprudence a dû se prononcer sur la notion de registre, tel que spécifié dans la législation³⁴ et son arrêté d'exécution³⁵.

Ainsi, dans son arrêt du 8 novembre 2018, la Cour de cassation a jugé que le registre ne doit pas obligatoirement être préalablement relié. Cette obligation n'étant en effet pas prévue par l'arrêté royal du 14 octobre 1991. Les annotations peuvent être inscrites sur des feuilles volantes, tenues par ordre chronologique et reliées postérieurement et annuellement³⁶.

Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que cette disposition jurisprudentielle fait l'objet de controverses auprès des cours et tribunaux. En effet, la Cour d'appel de Mons,

³² Arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, *M.B.* 29 octobre 1991

³³ Cass. (3^e ch.), 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F, *Ville de Charleroi c. M.V., J.L.M.B.*, 2022/1, p.9-11

³⁴ Art. L1133-2, alinéa 2 du CDLD

³⁵ Arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, *M.B.* 29 octobre 1991

³⁶ Cass (1^{er} ch.), 08 novembre 2018, R.G. n° C.17.0604.F., *Ville de Charleroi c. F.M.*, disponible sur juridat.com

dans une affaire similaire, a invalidé l'utilisation de feuilles volantes reliées postérieurement en jugeant qu'un registre était « un livre où l'on inscrit des données dont on veut conserver le souvenir ». Cet arrêt de 04 novembre 2020 est intervenu postérieurement à l'arrêt de la Cour de cassation de 2018 susmentionné³⁷.

Au vu des discordances au sein de la jurisprudence et afin de garantir la sécurité juridique, nous ne pouvons que conseiller aux communes d'utiliser un livre, préalablement relié, en guise de registre.

2.4.1.2 Numérotation

La numérotation est un élément essentiel du registre car il permet de s'assurer que les inscriptions sont bien effectuées successivement à leur date³⁸. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'arrêt du 22/01/2021 de la Cour d'appel de Mons, qui a rejeté la force probante du registre au titre que l'annotation n° 2861 était datée du 5 mai 2001 alors que l'annotation n°2860 était datée du 12 mai 2001³⁹.

2.4.1.3 Signature

Il ressort de l'article 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991, que l'annotation dans le registre doit être signée par le bourgmestre et contresignée par le directeur général. Cette double signature doit intervenir le même jour.

Par sa signature, le bourgmestre certifie que le règlement, dont la date et l'objet sont précisés, a été publié conformément à l'article L1133-1 du CDLD à la date qu'il indique dans le registre.

La signature du directeur général permet de donner une valeur authentique à l'acte.

Afin de faciliter cette démarche, le bourgmestre comme le directeur général peuvent adopter une délégation de signature. Dans ce cas, il est préférable de s'assurer que ces délégations incluent la signature du registre.

En l'absence de ces deux signatures ou si les signatures sont irrégulières, l'annotation ne sort aucun effet et ne peut être utilisée comme moyen de preuve du fait et de la date de la publication⁴⁰.

La jurisprudence n'est pas toujours unanime à ce sujet. Ainsi, dans le cas où une annotation reprise dans le registre des publications était signée uniquement par le bourgmestre, sans le contreseing du secrétaire communal, le Tribunal de première instance de Mons⁴¹ a tranché le 20 avril 2010, que « *l'absence de signature du secrétaire communal enlève au registre*

³⁷ Mons (18^e ch.), 4 novembre 2020, R.G. n°2019/RG/432 ; RFRL, 2021, liv 3, pp. 328 à 331.

³⁸ Trib. Liège, 14 janvier 2019, n° 17/5395/A ; RFRL 2019, liv 4, pp. 390

³⁹ Mons (6^e ch.), 22 janvier 2021, n° 2019/RG/815 ; RFRL 2021, liv. 4, 450 ; F.J.F. 2021, liv 5, 198

⁴⁰ Trib. Liège, 6 novembre 2013, n° 12/5503/A ; R.G.C.F. 2013, liv. 5-6, 437

⁴¹ Trib. Mons, 20 avril 2010, R.G. 09/06/A.

son caractère de preuve irréfutable». Cependant, le Tribunal considère qu’au regard du fait que toutes les autres mentions ont été reprises, « *le registre des publications tenu mais non signé par le secrétaire communal, suffit à créer une présomption de régularité de la publication du règlement-taxe, la requérante n’apportant aucun élément susceptible de renverser cette présomption. Même si on peut déplorer l’absence de signature du secrétaire communal, elle ne porte dès lors pas à conséquence dans ce cas précis* ». Le Tribunal conclut que le règlement litigieux a bien acquis force exécutoire et est opposable au contribuable-requérant⁴².

La doctrine n’a pas unanimement fait sienne cette décision. En effet, selon J.-P. Magremanne et A. Scheyvaerts, elle renverse illégalement la charge de la preuve de la publication régulière du règlement-taxe. Le contribuable devant désormais apporter la preuve d’un fait négatif, étant la non-publication du règlement-taxe. Apporter cette preuve relève de l’impossible⁴³.

Elle omet également le prescrit de l’article L1132-3 du CDLD selon lequel la signature du directeur général est nécessaire pour authentifier les actes communaux.

2.4.1.4 Date d’inscription

Il est important de souligner qu’en vertu de l’article 2 de l’arrêté royal du 14 octobre 1991 et, selon une jurisprudence bien établie, la date de publication et celle de l’annotation dans le registre ad hoc doivent être identiques. De plus, ces deux dates doivent obligatoirement être mentionnées dans le registre⁴⁴.

Ainsi, nous pouvons citer à titre d’exemple une décision de la Cour de cassation qui a jugé que la transcription dans le registre doit être faite à la même date que celle de publication. Dans ce même arrêt, la Cour a estimé que la mention de seulement une seule date suffit pour considérer la publication du règlement-taxe comme non établie, de manière telle qu’il n’est pas revêtu de sa force obligatoire⁴⁵.

⁴² J.-P. MAGREMANNE, A., SCHEYVAERTS, « La publication d’un règlement communal », R.G.F., 2010, liv. 8, pp. 3-13

⁴³ Ibidem

⁴⁴ B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 23.

⁴⁵ Cass., 21 mai 2015, R.G. nos F.13.0158.F et F.14.0098.F, Arr. Cass., 2015, liv. 5, pp. 1330 et 1339, F.J.F., 2015, liv. 9, pp. 280-281, www.cass.be (6 juin 2015). voy. B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 23.

Dans un autre arrêt du 12 janvier 2018, la Cour de cassation, interrogée sur la force probante d'une annotation non datée dans le registre, a décidé que cette annotation au registre des publications ne révélait pas que cette annotation avait été faite le même jour que la publication du règlement-taxe. Au vu de cette violation de l'arrêté d'exécution, le règlement-taxe n'était par conséquent pas opposable aux tiers⁴⁶.

De même, l'annotation qui constate, *a posteriori*, l'affichage antérieur du règlement-taxe ne peut valablement prouver l'existence et la date de publication du règlement et, par conséquent, la preuve de la publication ne peut être fournie⁴⁷.

Le Conseil d'Etat a quant à lui estimé que l'obligation de réaliser l'annotation dans le registre des publications le premier jour de la publication n'est pas prescrite à peine de nullité. Partant, le délai de recours devant le Conseil d'Etat commence à courir à la date de publication mentionnée dans l'annotation, bien que l'annotation a été réalisée à une date ultérieure⁴⁸.

2.4.1.5 *La forme*

L'article 3 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 impose une exigence de forme avec l'obligation de respecter la formule 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, "

2.4.1.6 *L'objet*

L'annotation doit contenir l'objet de règlement-taxe. A l'instar de ce qu'il est prévu pour l'affiche, l'objet doit être conforme au contenu du règlement-taxe et doit permettre au juge

⁴⁶ Cass., 12 janvier 2018, R.G. n° F.16.0087.F, Oupeye, F.J.F., 2018, liv. 4, p. 155, L.R.B., 2018, liv. 3, p. 40., voy. B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 23.

⁴⁷ Cass. (1^{re} ch.), 27 septembre 2019, R.G. n° F.18.0056.F, Ville de Wavre c. Fiscalité pour tous, F.J.F., n° 2020/28, R.F.R.L., 2019, liv. 4, p. 341. voy. B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 23.

⁴⁸ C.E., arrêt n° 192.140, 2 avril 2009,

de s'assurer que l'annotation fait bien référence au règlement en cause. Si l'objet est trop éloigné du règlement-taxe, l'annotation ne pourra produire ses effets.⁴⁹

2.4.1.7 Obligation de respecter l'arrêté royal du 14 octobre 1991 : Controverse⁵⁰

Comme il a été dit, les conditions de forme de l'annotation sont édictées par l'arrêté royal du 14 octobre 1991. Ces conditions ont fait naître une controverse au sein de la doctrine et de la jurisprudence. Certaines décisions ont en effet considéré que les formalités édictées par cet arrêté royal étaient prescrites à peine de nullité, bien que le texte ne prévoit pas cette sanction. De plus, selon elles, lorsque le certificat de publication est revêtu de la signature du bourgmestre et du contreseing du directeur général, il vaut jusqu'à inscription de faux. Les partisans de cette théorie abondent dans le sens que la commune ne pourrait dès lors pas prouver le fait et la date de la publication par un autre moyen⁵¹.

A l'inverse, d'autres estiment que les formalités prévues par l'arrêté royal ne sont pas prescrites à peine de nullité et que la preuve de la publication peut être apportée par toutes voies de droit. Le certificat de publication, non conforme à cet arrêté royal perdrait alors sa force authentique et serait déclassé en une déclaration sous seing-privé. Dès lors, il serait possible pour la commune d'apporter la preuve de la publication par un faisceau d'indices graves, précis et concordants de nature à corroborer à suffisance le contenu de ladite annotation⁵².

Il semblerait que la Cour de cassation privilégie la théorie selon laquelle les règles de formes prévues à l'arrêté royal seraient prescrites à peine de nullité. En effet, dans ses récents arrêts, exposés ci-avant, la Cour a toujours refusé la force probante d'un certificat de publication contraire aux prescrits prévus par cet arrêté.

Au vu de la position de la plus haute juridiction judiciaire du pays, il nous semble nécessaire que les communes se conforment scrupuleusement aux dispositions contenues dans l'arrêté royal du 14 octobre 1991.

En outre, deux questions préjudicielles au sujet de cette controverse ont été posées à la Cour constitutionnelle respectivement par le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne et le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles. Les juridictions judiciaires s'interrogent sur l'habilitation faite à l'exécutif d'établir les

⁴⁹ Liège, 7 février 2020, 9e Ch., n° 2017/RG/268, Commune de Chaudfontaine / s.a. M. Pour un commentaire, voy. O., BONFOND, « Publication et affichage : objet du règlement, objet de discord », R.F.R.L., 2021/1 pp. 38 à

⁵⁰ A., BORTOLOTTI, « Quelques écueils à éviter lors de la rédaction et la publication d'un règlement-taxe », 2015, in *Le droit communal – Etat des lieux*, pp. 125-177

⁵¹ *ibidem*

⁵² *ibidem*

éléments essentiels de l'annotation et si le fait de considérer les dispositions de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 comme étant prescrites à peine de nullité ne privent pas les communes de la garantie de l'intervention d'une assemblée législative délibérante comme le prévoit l'article 190 de la constitution⁵³. La réponse de la Cour constitutionnelle devrait permettre de trancher cette controverse définitivement.

2.5 La Région de Bruxelles-Capitale

2.5.1. Publication par voie d'affichage et sur internet

En Région de Bruxelles-Capitale, la Nouvelle loi communale (NLC) est toujours d'application. Par son ordonnance du 5 mars 2009 modifiant la Nouvelle loi communale⁵⁴, la région a changé le régime de publication des règlements et ordonnances communales.

Sans réellement réformer la législation préexistante, la région a simplement maintenu l'ancien régime de publication par voie d'affichage, en ajoutant l'obligation de publier l'entièreté du règlement sur le site internet de la commune.

L'objectif de cette publication sur le site internet est de faciliter l'accès des citoyens aux actes juridiques de portée générale adoptés par les autorités communales⁵⁵.

Il découle de cette modification légale qu'un règlement-taxe d'une commune bruxelloise n'acquiert sa force obligatoire qu'après avoir été publié par la voie de l'affichage et posté sur le site web. Si aucune preuve de la publication du règlement-taxe sur le site web de la commune n'est fournie, l'imposition doit être annulée en raison de l'irrégularité de la publication⁵⁶.

2.5.1.1 *La tutelle générale*

En Région de Bruxelles-capitale, les règlements-taxes sont soumis à la tutelle dite générale⁵⁷. Cette tutelle offre deux possibilités au gouvernement bruxellois, soit la suspension de l'acte soumis à la tutelle soit son annulation. En tout état de cause, à la différence de la tutelle spéciale d'approbation, la tutelle générale s'exerce *a posteriori*.

⁵³ Question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance du Luxembourg, division Marche-en-Famenne et publiée au Moniteur belge du 03 août 2021. C. Const., n°7610 et 7576.

⁵⁴ Ordonnance du 05 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale, *M.B.*, 13/03/2009.

⁵⁵ Doc. Parl. Rég. Br 2008-09, A-512/1, P.20.

⁵⁶ Bruxelles, 13 juin 2018, 2013/AF/238.

⁵⁷ Art. 9 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17/07/1998.

Concrètement, l'autorité communale dispose d'un délai de vingt jours pour communiquer à l'autorité de tutelle la délibération du conseil communal adoptant un règlement-tax⁵⁸.

Dès réception de la délibération, trois choix s'offrent au Gouvernement bruxellois:

- Soit il souhaite suspendre le règlement. Dans ce cas, il dispose d'un délai de trente jours pouvant être prolongé une seule fois de quinze jours. Ce délai prend cours dès la réception du règlement.
- Soit il souhaite annuler le règlement. Dans ce cas, il dispose d'un délai de trente jours pouvant être prolongé une seule fois de quinze jours.
- Soit il estime que la législation a été respectée et que l'intérêt général n'a pas été blessé et décide de ne rien faire.

L'arrêté par lequel le gouvernement annule un règlement-tax communal le fait disparaître de l'ordre juridique avec effet *ex tunc*.

2.5.1.2 *Durée d'affichage*

A l'instar de la Région wallonne, les articles de la NLC ne mentionnent aucun délai minimum d'affichage et de publication. Dans ce cas, pour les mêmes raisons jurisprudentielles que celles déjà exposées pour la Région wallonne, nous conseillons de publier le règlement pour une durée minimale de 24 heures.

En outre, afin d'informer efficacement le citoyen, le rendre disponible sur le site web aussi longtemps que celui-ci est soumis à l'impôt nous semble recommandable.

2.5.1.3 *Mention de l'affichage.*

En ce qui concerne la formalité de l'affichage, la loi impose que certaines mentions soient mentionnées sur l'affiche publiée. Ainsi, tout comme la Région wallonne, la loi impose qu'il soit mentionné⁵⁹ :

- l'objet du règlement;
- la date de la décision par laquelle le règlement a été adopté ;
- la décision de l'autorité de tutelle ;
- le ou les lieux où le texte du règlement peut être consulté par les citoyens.

Concernant la publication sur le site web, les mentions à indiquer sont identiques à celles listées ci-avant. De plus, la commune a l'obligation d'y publier l'entièreté du règlement.

⁵⁸ Art. 7 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. *M.B.*, 17/07/1998.

⁵⁹ Art 112, alinéa 2 de la nouvelle loi communale.

Les règles jurisprudentielles exposées ci-avant et concernant la Région wallonne s'appliquent *mutatis mutandis* à la Région de Bruxelles-Capitale. Nous y renvoyons donc le lecteur.

2.5.1.4 *La signature*

Le bourgmestre a la charge de procéder à la publication par voie d'affichage et sur le site web. La publication doit donc être signée par sa main ou par la personne qu'il délègue.

2.5.2. La preuve de la publication.

A ce jour, la région bruxelloise a maintenu les règles de preuve telles qu'elles existaient avant la régionalisation. Dès lors, en application de l'article 114 de la NLC et de l'AR 14 octobre 1991, la preuve du fait et de la date de la publication se fait au moyen d'une annotation dans un registre ad hoc.

Les caractéristiques de ce mode de preuve étant similaires à celles appliquées en Région wallonne, nous renvoyons le lecteur aux exposés ci-avant.

2.6 La Région flamande

2.6.1. La publication sur internet

Contrairement à la Wallonie, la Région flamande a décidé d'abandonner la publication des règlements et ordonnances communales au moyen d'un affichage, au profit d'une publication entièrement digitalisée via le site web de la commune⁶⁰.

Concrètement et de manière synthétisée, le bourgmestre est responsable de la publication sur le site web de la commune de l'intégralité du règlement-taxé⁶¹. La date de publication doit également être inscrite sur le site⁶².

Cette publication fait courir le délai d'entrée en vigueur de la norme. La norme sera dotée de sa force obligatoire dès le cinquième jour après sa publication, à moins qu'une date ultérieure soit mentionnée⁶³.

Cette publication doit intervenir dans les dix jours après son adoption par l'autorité communale.

⁶⁰ Pour un exposé plus détaillé, voy. B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, pp 5-33.

⁶¹ Art. 286 du Decreet over het lokaal bestuur, *M.B.*, 12/02/2018

⁶² Art. 287 du Decreet over het lokaal bestuur *M.B.*, 12/02/2018

⁶³ Art 288 du Decreet over het lokaal bestuur *M.B.*, 12/02/2018

Il est important de souligner qu'en matière de tutelle administrative sur les règlements-taxes, la Région flamande a opté pour un régime de tutelle générale. Celle-ci s'exerce *a posteriori* et autorise le gouvernement flamand à suspendre ou à annuler un règlement-taxe communal.

Etant donné que cette tutelle s'exerce *a posteriori*, le règlement-taxe acquiert sa force exécutoire dès son adoption et peut dès lors être aussitôt publié par le bourgmestre.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, afin d'accroître la transparence et la clarté⁶⁴, le bourgmestre doit veiller à ce qu'une version actualisée et coordonnée des règlements-taxes soit disponible en permanence sur le site web communal. Le gouvernement flamand, par son arrêté du 20 avril 2018, a prévu que cette version actualisée soit disponible aussi longtemps qu'une cotisation calculée sur base du règlement-taxe puisse faire l'objet d'une contestation⁶⁵.

2.6.2. La preuve de la publication

Concernant les règles de preuve, le législateur flamand a préservé l'utilisation d'une annotation dans un registre ad hoc. Celui-ci est tenu par le directeur général, est signé par le bourgmestre et contresigné par le directeur général⁶⁶.

Comme il a été dit auparavant, en ce qui concerne la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, la jurisprudence conditionne la force probatoire du certificat de publication au respect de nombreuses conditions de formes édictées par l'arrêté d'exécution.

En ce qui concerne la Flandre, on observe une dissonance entre la jurisprudence des juges francophones avec celle de leurs homologues néerlandophones.

En effet, en Flandre, le respect de la forme de l'annotation et du registre semble moins important qu'en Wallonie⁶⁷.

Ainsi, il a été jugé que la mention de la date d'inscription au registre ne constitue pas une exigence de forme qui est prescrite à peine de nullité⁶⁸.

⁶⁴ B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, pp 5-33

⁶⁵ Art. 2, §1^{er}, 2° du Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones, *M.B.*, 11/05/2018

⁶⁶ Art. 3 et 4 du Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones, *M.B.*, 11/05/2018

⁶⁷ B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, pp 5-33

⁶⁸ Gand, 23 octobre 2018, R.G. n° 2017/AR/1056, Waasmunster, L.R.B., 2018/4, 46

Dans un autre arrêt, le juge de la Cour d'appel de Gand a estimé que l'absence de la date d'inscription au registre n'a pas pour conséquence l'irrégularité de la publication du règlement-taxe. Les publications qui étaient alors inscrites dans un ordre consécutif garantissaient le respect de la chronologie en minimisant les risques de fraude ou d'antidatage⁶⁹.

Dans la continuité, la cour a également jugé dans deux autres arrêts et en dépit de l'obligation prévue à l'article 4 de l'arrêté d'exécution du DLB, qu'une inscription dans le registre des publications postérieure à la publication du règlement ne suffit pas à présumer que l'annotation contiendrait une indication erronée. Il convient de noter que dans ces arrêts, la publication ainsi que l'inscription avaient été faites à deux dates différentes mais avant l'entrée en vigueur du règlement-taxe⁷⁰.

Une partie de la jurisprudence s'affranchit même de l'arrêté du gouvernement flamand en acceptant, au titre de preuve de la publication, des documents attestant la mise en ligne effective sur le site web. Néanmoins, selon cette jurisprudence, la commune doit également pouvoir prouver, au moyen de ces documents, la date de publication du règlement. Entant entendu qu'à son opinion, la production d'une impression du site web ne suffit pas à prouver la date de publication. De même, une attestation rédigée par le bourgmestre et contresignée par le directeur général ne permet pas de prouver la date de publication⁷¹.

2.7 Région wallonne : pistes d'amélioration du système actuel

En Région wallonne, le système de publication des règlements et ordonnances du collège communal et du bourgmestre par voie d'affichage tel qu'il est prévu actuellement est considéré par les communes comme étant désuet. En effet, à l'heure où le Moniteur belge n'est publié qu'en version numérique et où une grande majorité de citoyens dispose d'un accès à internet, il serait louable d'enclencher la modernisation du système de publication vers une publication digitale.

Une proposition de décret avait été déposée en ce sens⁷². Celle-ci prévoyait une publication intégrale du règlement communal sur le site web. Elle n'a pas été adoptée mais cette

⁶⁹ Gand, 25 septembre 2018, Gand, L.R.B., 2018, liv. 4, p. 32. Voy aussi B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p. 24

⁷⁰ Gand, 4 février 2020, R.G. n° 2018/AR/2182, Avelgem, L.R.B., 2020, liv. 1, p. 49 ; Gand, 23 octobre 2018,

⁷¹ Trib. Louvain, 29 juin 2017, *Le Fiscologue*, 2017, liv. 1539, p. 6. Voy également, B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p. 24

⁷² Proposition de décret portant Modification des articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la publication des règlements et ordonnances communaux, Doc. Parl. w., 2015-2016, n° 400

modification législative est toujours en cours de réflexion et un groupe de travail a été chargé de rédiger des recommandations à ce sujet⁷³.

2.7.1. Réflexion sur la modernisation

2.7.1.1 *Publication sur internet*

Une publication exclusivement par internet nous semble le mode de publication idéal car il permet de diffuser largement le contenu du règlement tant au sein de la commune qu'aux citoyens extérieurs.

Bien que ce système nécessite l'accès à internet, selon Statbel, 92 % des ménages belges disposent d'un accès⁷⁴. Ceci ne devrait donc pas poser de problèmes.

Néanmoins, l'on pourrait prévoir une obligation de maintenir une publication par voie d'affichage, à titre d'information, afin de permettre aux personnes qui ne maîtrisent pas les outils informatiques de prendre connaissance des règlements-taxes. Dans l'idéal, ce mode de publication ne devrait pas être prescrit à peine de nullité et simplement avoir pour objectif d'informer les citoyens.

Concernant la problématique de la preuve de publication, nous pensons que recourir à un registre des publications, sous format papier, reste le moyen à privilégier. Celui-ci, tenu par le bourgmestre et le directeur général, serait revêtu d'une force probante authentique. Pour rappel, cette option a été privilégiée en Flandre.

Une autre solution serait la création d'un historique informatique, qui servirait de preuve en cas de litige. La faiblesse de cet historique est directement corrélée avec la sécurité informatique des installations communales. En effet, quel serait le sort d'un règlement dont l'historique de publication serait supprimé par des pirates informatiques ?

Les attaques informatiques contre les communes sont fréquentes⁷⁵ et conférer une telle force à un historique potentiellement falsifiable ou effaçable pour un hacker nous semble risqué. L'utilisation d'un registre papier permet de palier ce risque.

De plus, la sécurisation des installations informatiques représente également un coût important que certaines petites communes ne pourraient peut-être pas supporter.

⁷³ Question n° 214 de M. Rodrigue Demeuse du 26 mars 2021, Parl. w., 2020-2021

⁷⁴ Etude statistique intitulée : « Utilisation des TIC auprès des ménages » réalisée par Statbel, 21 mars 2022 et disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/utilisation-des-tic-aupres-des-menages#figures>. Consulté le 10/08/2022

⁷⁵ Nous pouvons citer l'attaque informatique dont la ville de Liège a été victime en juin 2021. Sur ce sujet, Voy <https://www.rtbef.be/article/liege-une-cyberattaque-paralyse-les-services-les-citoyens-sont-desempares-10789054>

2.7.1.2 La création d'un « Moniteur belge » au niveau régional.

La Région wallonne dispose déjà d'une base de données, appelée « Memento Fiscal », qui regroupe en libre accès tous les règlements-taxes et règlements-redevances communaux.

Cet outil, moyennant modification, pourrait être utilisé comme moyen de publication des règlements-taxes sur internet.

L'une des faiblesses de ce mode de publication est qu'il est géré par le Service public de Wallonie. En cas de basculement vers ce mode de publication, le SPW aurait la charge de publier les règlements-taxes. Que se passerait-il en cas d'oubli de publication par le SPW ou de retard ? Avec cette publication, se pose la question de la responsabilité du SPW en cas de publication erronée entraînant des conséquences dommageables pour les finances communales.

Nous pensons dès lors qu'il est préférable que la formalité de la publication reste exclusivement la responsabilité de la commune, à elle d'en subir les conséquences en cas d'erreur.

3 Publication des règlements-taxes dans les provinces

Les communes ne sont pas les seuls pouvoirs locaux à pouvoir lever de l'impôt. En effet, la constitution, en son article 170, § 3 prévoit que les provinces peuvent également taxer leurs citoyens.

Pour rappel, suite à la cinquième réforme de l'Etat et à la régionalisation des règles d'organisation des communes et provinces, les régions sont désormais compétentes en la matière⁷⁶.

La Région wallonne et la Région flamande ont chacune adopté des règles différentes. Dans ce travail, nous analysons majoritairement le système wallon.

De manière synthétique, nous pouvons résumer que la Région flamande a aligné le régime de publication des normes provinciales avec celles prévues pour les communes. Ainsi, elles doivent uniquement être publiées sur le site web de la province⁷⁷.

Pour rappel, la Région de Bruxelles-Capitale est exclue de la division en province⁷⁸, il n'existe donc plus de taxe provinciale sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 190 de la Constitution trouve également à s'appliquer pour les normes adoptées par les autorités provinciales. Ainsi, en Région wallonne, le législateur a défini le mode de publication des règlements et des ordonnances du conseil ou du collège provincial aux articles L2213-2 et L2213-3 du CDLD.

3.1.1. Publication dans le Bulletin provincial et sur internet

Il ressort des articles L2213-2 et L2213-3 du CDLD que *“les règlements et les ordonnances du conseil ou du collège provincial sont publiés en leur nom, signés par leur président respectif et contresignés par le directeur général. Ces règlements et ordonnances sont publiés par la voie du Bulletin provincial de la province et par la mise en ligne sur le site internet de la province.”*

“Le conseil ou le collège provincial peut, outre l'insertion dans le Bulletin provincial et la mise en ligne, prescrire un mode particulier de publication.”

Nous constatons que le législateur wallon impose la publication des règlements-taxes à la fois dans le bulletin provincial ainsi que sur le site web de la province.

En obligeant les provinces à publier le texte des règlements-taxes sur leur page web, le législateur souhaitait favoriser la communication aux citoyens des règlements provinciaux⁷⁹.

⁷⁶ Article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 08 août 1980

⁷⁷ B. ENGELIN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in Revue de fiscalité régionale et locale, n°2021/1, p. 28

⁷⁸ Art 5 de la Constitution.

⁷⁹ Doc. Parl., w, 2003-2004, n° 613/1, p. 3

3.1.1.1 *Date de publication*

Tout comme pour les communes, le législateur n'impose aucun délai de publication à compter de la date d'adoption du règlement par le conseil provincial.

Néanmoins, si aucun délai de publication n'est prévu, il faut souligner que la loi prévoit un délai pour communiquer le règlement-taxé à l'autorité de tutelle.

Ce type de règlement est soumis à la tutelle spéciale d'approbation⁸⁰. Cette tutelle s'exerce à priori par le gouvernement wallon et dans les mêmes conditions que celles prévues pour les communes. Nous renvoyons dès lors le lecteur à ces exposés.

3.1.1.2 *Durée de publication*

Le CDLD n'impose aucune durée minimale de publication du règlement-taxé. Cela s'explique par le fait que le Bulletin provincial constitue un mode de publication durable⁸¹. Cependant, étant donné que la publication doit aussi paraître sur le site web, une indication de la durée minimale de publication par le législateur nous semble opportune. Actuellement, une province peut publier le règlement-taxé sur son site web rien que pour une très courte durée, d'une journée par exemple. Dans ces conditions, il est difficile de concevoir que l'objectif du législateur, qui était d'améliorer la diffusion du règlement aux citoyens, soit pleinement rencontré.

3.1.1.3 *Force obligatoire*

Conformément à l'article L2113-3 alinéa 2, du CDLD, les règlements et ordonnances deviennent obligatoires le huitième jour après celui de l'insertion dans le Bulletin provincial et de sa mise en ligne sur le site internet de la province.

En vertu de cette disposition, le délai de huit jours ne commence qu'à courir que lorsque le règlement est publié à la fois au Bulletin provincial et sur le site internet.

Dans les cas où cette date ne coïnciderait pas, le délai ne prendrait cours que dès l'instant où les deux publications seraient réalisées.

3.1.1.4 *Tempérament jurisprudentiel*

Nous avertissons le lecteur que ce qui est exposé ci-avant est à nuancer au vu de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle.

Effectivement, si *de jure*, il est établi que le règlement-taxé ne pourra acquérir sa force obligatoire qu'après avoir été valablement publié dans le Bulletin provincial et sur le site internet de la province, dans les faits, la publication sur le site internet ne devrait plus

⁸⁰ Art. L3131-1 §2, alinéa 1, 3° du CDLD

⁸¹ B. ENGELEN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, p 32

constituer une condition nécessaire pour faire courir le délai d'obtention de la force obligatoire.

En effet, la cour constitutionnelle a été interrogée par le Tribunal de Première instance de Luxembourg, division Marche-en-Famenne. La question préjudicielle du tribunal était la suivante :

“L'article L2213-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose aux provinces de publier leurs actes sur leur site internet afin de rendre ces derniers opposables, là où l'article L1133-2 du même code prévoit que les actes des communes sont opposables, même sans avoir été publiés sur leur site internet, après affichage et annotation dans un registre ad hoc ?”

Dans son arrêt n°146/2020 du 12 novembre 2020⁸², la cour a jugé qu'« *il apparaît des travaux préparatoires que le législateur décréteil a souhaité renforcer la « publicité » des règlements et ordonnances des provinces, en ajoutant à l'obligation de publier ceux-ci dans le Bulletin provincial, l'obligation de les mettre en ligne. Le but recherché par la disposition en cause est légitime.* »

Ensuite, quant à savoir si ce moyen est pertinent et proportionné pour atteindre le but visé, la cour a tranché : « *En l'espèce, en subordonnant le caractère obligatoire des règlements et ordonnances des provinces à un double mode de publication, le législateur décréteil a pris une mesure qui n'est pas pertinente par rapport à l'objectif de publicité recherché. La publication d'un acte en vue de le rendre obligatoire ne peut en effet pas être confondue avec le but, poursuivi, d'en renforcer la publicité, objectif auquel contribue la mise en ligne des règlements et ordonnances provinciaux.*

En outre, la mesure contenue dans la disposition en cause n'est pas proportionnée au but poursuivi par le législateur décréteil. En effet, en conditionnant la force obligatoire des règlements et ordonnances provinciaux à la double formalité de l'insertion dans le Bulletin provincial et de la mise en ligne, le législateur décréteil a pris le risque de voir publier deux versions différentes des mêmes règlements et ordonnances. Par ailleurs, en cas de hiatus entre le jour de la publication des règlements et ordonnances provinciaux dans le Bulletin provincial et le jour de leur mise en ligne, la double publication peut avoir une incidence sur la sécurité juridique qui doit être garantie à tous les destinataires de ces règlements et ordonnances. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où il impose, outre leur publication au Bulletin provincial, la publication en ligne des règlements et ordonnances des provinces comme une condition pour qu'ils aient force obligatoire, alors que le législateur décréteil entendait renforcer la « publicité » des textes officiels, l'article L2213-

⁸² C.C., 12 novembre 2020, n°146/2020,

3 du CDLD est dénué de pertinence et disproportionné au but poursuivi par le législateur décrétal. »

La Cour en a donc conclu que l'article L2213-3 du CDLD n'était pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En conséquence, il s'avère que la force obligatoire d'un règlement ou d'une ordonnance provinciale ne peut plus être conditionnée à sa publication sur le site web de la province. La publication via le Bulletin provincial devient dès lors le seul mode de publication permettant l'octroi de la force obligatoire.

Il est important de souligner que la Cour n'a pas retenu la différence de traitement entre les provinces et les communes pour établir son constat d'inconstitutionnalité. En effet, elle s'est limitée à trancher que la mesure était disproportionnée quant à l'objectif poursuivi par le législateur d'informer les administrés.

Nous ne pouvons que conseiller au législateur wallon de se conformer à l'arrêt précité et d'adapter le CDLD afin de le faire concorder avec la jurisprudence.

Conclusion

Comme nous avons pu le voir, le mode de publication des règlements et ordonnances communaux et provinciaux, victime à son tour de la « lasagne institutionnelle » belge, diffère d'une région à l'autre.

Il ressort de l'examen du système wallon que la région peine à réformer son mode de publication. Ainsi, il est encore réalisé par voie d'affichage, selon des règles édictées au siècle dernier. La législation, bien qu'étant ancienne, souffre de lacunes que la jurisprudence s'est chargée de combler. Les cours et tribunaux ont en effet imposé le caractère permanent de la publication et l'obligation de permettre l'accès aux valves en toute heure. La jurisprudence accepte également de conférer au certificat de publication sa force probatoire à la condition que l'arrêt du 14 octobre 1991 ait été scrupuleusement respecté.

Nous nous sommes également intéressés à la Région de Bruxelles-Capitale, qui a maintenu la publication des règlements-taxes par voie d'affichage en veillant également à imposer leur publication sur internet.

Concernant la Flandre, nous avons pu nous rendre compte que cette région avait fait preuve de modernité en érigeant comme unique mode la publication sur internet.

Nous pensons qu'afin d'informer efficacement les citoyens, il est nécessaire d'utiliser les canaux de communication qu'ils emploient. A l'heure où 92 % des ménages disposent d'un accès à internet, est-il raisonnable d'estimer qu'une publication par affichage, héritée des siècles passés, est le mode adéquat ?

Alors que la digitalisation s'accélère, nous pensons qu'il est nécessaire que la Région wallonne se modernise et adopte une publication entièrement digitalisée.

Enfin, nous avons également analysé le système provincial de publication des normes. Nous avons pu prendre connaissance de l'important arrêt de la Cour constitutionnelle qui constate l'inconstitutionnalité de la double obligation de publier les normes à la fois dans le Bulletin provincial et sur le site web.

Au vu de cet éclairage de la Cour, nous recommandons au législateur wallon de garder cet arrêt à l'esprit s'il souhaite moderniser la publication des normes communales afin d'éviter toute censure *a posteriori*.

Bibliographie

Législation

Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, M.B., 17 février 1994.

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B., 15 août 1980.

Loi communale du 30 mars 1836, M.B., 1er avril 1836.

Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, M.B., 3 septembre 1988

Loi du 8 avril 1991 modifiant le titre I, chapitre IV, section 2, de la nouvelle loi communale, en ce qui concerne la publication des actes, M.B. 27/04/1991

Arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, *M.B.* 29 octobre 1991

Ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 17/07/1998

Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, M.B., 12 août 2004.

Décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, M.B., 16/06/2004

Ordonnance du 05 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale, M.B., 13/03/2009.

Decreet over het lokkal bestuur *M.B.*, 12/02/2018

Art. 74 et 75 du Décret communal du 23 avril 2018, M.B., 08/06/2018

Décret du 29 juin 2012 modifiant le décret communal du 15 juillet 2005, M.B., 8 août 2012.

Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones, M.B., 11/05/2018

Jurisprudence :

C.E., 20 janvier 2009, n° 189.666, F.J.F., n° 2009/269 ;

C.E., 8 mai 2014, n° 227.330 ; Liège, 24 janvier 2001, F.J.F., n° 2001/89.

C.E., 2 avril 2009, n° 192.140,

C.C., 12 novembre 2020, n°146/2020,

Cass., 10 septembre 1992, R.W., 1992-93, p. 684, F.J.F., 1993, liv. 70.

Cass., 3 avril 2014, R.G. n° F.13.0078.N., R.F.R.L., 2015/2, p. 118

Cass., 20 juin 2014, R.G. n° F.13.0016.F, Pont-à-Celles, L.R.B., 2014/4, p. 59, R.F.R.L., 2015, liv. 1, p. 48

Cass., 21 mai 2015, R.G. nos F.13.0158.F et F.14.0098.F, Arr. Cass., 2015, liv. 5, pp. 1330 et 1339, F.J.F., 2015, liv. 9, pp. 280-281, www.cass.be (6 juin 2015).

Cass., 12 janvier 2018, R.G. n° F.16.0087.F, Oupeye, F.J.F., 2018, liv. 4, p. 155, L.R.B., 2018, liv. 3, p. 40

Cass., 8 novembre 2018, R.G. n° C.17.0604.F, Ville de Charleroi c. F.M.R.,

Cass. (1re ch.), 20 décembre 2018, R.G. n° 17.0148.F, Ville de Charleroi c. S.P.R.L. Stalva, F.J.F., 2019, 2019/86, J.L.M.B., 2020, liv. 4, p. 145,

Cass. (1re ch.), 27 septembre 2019, R.G. n° F.18.0056.F, Ville de Wavre c. Fiscalité pour tous, F.J.F., n° 2020/28, R.F.R.L., 2019, liv. 4, p. 341.

Cass. (3^e ch.), 17 mai 2021, R.G. n° F.20.0159.F, Ville de Charleroi c. M.V., J.L.M.B., 2022/1, p.9-11

Liège, 12 décembre 2016, R.G. n° 2014/ RG/1602 et 1603

Mons, 8^{ème} chambre, 8 juin 2017, R.G. n°2015/665

Gand, 25 septembre 2018, Gand, L.R.B., 2018, liv. 4, p. 32

Gand, 23 octobre 2018, R.G. n° 2017/AR/1056, Waasmunster, L.R.B., 2018/4, 46

Liège, 7 février 2020, 9e Ch., n° 2017/RG/268, Commune de Chaudfontaine / s.a. M.

Mons (18^e ch.), 4 novembre 2020, R.G. n°2019/RG/432 ; RFRL, 2021, liv 3, pp. 328 à 331.

Gand, 4 février 2020, R.G. n° 2018/AR/2182, Avelgem, L.R.B., 2020, liv. 1, p. 49 ; Gand, 23 octobre 2018,

Trib. Mons, 20 avril 2010, R.G. 09/06/A.

Trib. Liège, 6 novembre 2013, n° 12/5503/A ; R.G.C.F. 2013, liv. 5-6, 437

Trib. Louvain, 29 juin 2017

Trib. Liège, 14 janvier 2019, n° 17/5395/A ; RFRL 2019, liv 4, pp. 390

Mons (6^e ch.), 22 janvier 2021, n° 2019/RG/815 ; RFRL 2021, liv. 4, 450 ; F.J.F. 2021, liv 5, 198

Doctrine

J.-P. MAGREMANNE, A., SCHEYVAERTS, « La publication d'un règlement communal », R.G.F., 2010, liv. 8, pp. 3-13

A., BORTOLOTTI, « Quelques écueils à éviter lors de la rédaction et la publication d'un règlement-taxé », 2015, in *Le droit communal – Etat des lieux.*, pp. 125-177

J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « Actualités 2016 en matière de taxes provinciales et communales », in *Le droit fiscal en Belgique. Édition 2017*, coll. « Les ateliers des FUCaM », Limal, Anthemis, 2017, p. 437 ;

J.-P. MAGREMANNE et A. SCHEYVAERTS, « Actualités 2017 en matière de taxes provinciales et communales », in *Le droit fiscal en Belgique. Édition 2017*, coll. « Les ateliers des FUCaM », Limal, Anthemis, 2018, p. 517

Ch. BUYSE, « Le secrétaire communal ne doit pas contresigner l'affiche » in *Le Fiscologue*, 19 septembre 2014, n° 1398, p. 14.

B. ENGELIN, « La publication des règlements-taxes et des règlements-redevances des communes et des provinces », in *Revue de fiscalité régionale et locale*, n°2021/1, pp 5-33

DURVIAUX, A.L., *Principes de droit administratif*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2018.

BEHRENDT, C., VRANCKEN, M. et ALLEN, A., *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Charte, 2019.

Circulaires :

CIRCULAIRE RELATIVE À L'ÉLABORATION DES BUDGETS DES COMMUNES DE LA RÉGION WALLONNE, disponible sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2021-07/GW20210708%20-%20CB%202022%287d%C3%A9f%29%20-%20Ordinaire%20Commune_0.pdf

Sites internet :

Statbel, « Utilisation des TIC auprès des ménages », disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/utilisation-des-tic-aupres-des-menages#figures>. 21 mars 2022.

F., Dubois, « Liège : une cyberattaque paralyse les services, les citoyens sont désemparés » disponible sur <https://www.rtb.be/article/liege-une-cyberattaque-paralyse-les-services-les-citoyens-sont-desempares-10789054>. 22 juin 2021

Travaux parlementaires :

Doc. Parl., w, 2003-2004, n° 613/1, p. 3

Doc. Parl. Rég. Br 2008-09, A-512/1, P.20.

Proposition de décret portant Modification des articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne la publication des règlements et ordonnances communaux, Doc. Parl. w., 2015-2016, n° 400

Question n° 214 de M. Rodrigue Demeuse du 26 mars 2021, Parl. w., 2020-2021