

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire**

Nihoul, Marc; LOMBAERT, Bruno

*Published in:*  
Revue de droit communal

*Publication date:*  
2003

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*  
Nihoul, M & LOMBAERT, B 2003, 'Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés ? Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire: note sous civ. Bruxelles, 16 janvier 2003', *Revue de droit communal*, pp. 39-58.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Note

### **Tous les moyens sont-ils bons pour s'exonérer d'une taxe en matière d'immeubles abandonnés?**

### **Politique fiscale, proportionnalité du taux, preuve de la publication d'un règlement et force majeure exonératoire**

Bruno LOMBAERT et Marc NIHOUL

1. Tous les moyens peuvent sembler bons, *a priori*, pour tenter d'échapper à une taxe, en particulier celle, visée par le jugement annoté, qui frappe parfois les immeubles inachevés ou laissés à l'abandon. À cet égard, le mérite de la décision commentée est de proposer des solutions cohérentes et pragmatiques concernant trois difficultés singulières, qui seront abordées successivement : la proportionnalité du taux de la taxe (I), la preuve de la publication d'un règlement prévoyant une telle taxe (II) et la force majeure qui pourrait en être exonératoire (III).

A noter que le jugement publié n'est pas isolé puisque deux décisions quasi identiques ont été prononcées le même jour dans deux groupes différents d'affaires jointes... mais par le même juge<sup>1</sup>.

## **I. LA FISCALITÉ COMMUNALE COMME INSTRUMENT DE POLITIQUES MATÉRIELLES ET LA PROPORTIONNALITÉ DU TAUX DE LA TAXE**

2. Le premier enseignement du jugement annoté concerne la proportionnalité du taux de la taxe sur les immeubles inachevés ou laissés à l'abandon. La question mérite assurément d'être située dans son contexte qui est celui de la fiscalité communale comme instrument de politiques matérielles.

Une taxe sur les logements abandonnés poursuit nécessairement, outre les objectifs budgétaires que tend à atteindre toute imposition, des buts d'incitation ou de dissuasion. Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage à propos du décret wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, une telle taxe se donne comme objectifs, suivant les travaux préparatoires du décret, «*la lutte généralisée contre les taudis*», «*l'amélioration de l'habitat*» en vue de «*mobiliser les espaces disponibles afin de garantir le droit au logement*»<sup>2</sup>. Ce sont donc des objectifs liés aux politiques matérielles du logement, de l'urbanisme et de l'environnement qui sont poursuivis par une telle imposition.

La Cour d'arbitrage reconnaît aux législateurs fédéral et fédérés le pouvoir de lever des impôts poursuivant des objectifs d'incitation ou de dissuasion

1. Civ. Bruxelles (32<sup>e</sup> Ch.), 16 janvier 2003, R.G. n° 2001/14.430 et 14.431/A, d'une part, et, d'autre part, n° 2001/14.420 à 14.429/A. A l'heure où cette revue est mise en presse, ces jugements n'ont pas l'objet d'un appel.

2. C.A., (R.A.) n° 67/2000, 14 juin 2000 et les extraits pertinents cités des travaux préparatoires. Voir aussi C.A., (R.A.) n° 78/93, 9 novembre 1993.

qui ne sont pas nécessairement liés à leurs propres compétences matérielles<sup>3</sup>. A propos des célèbres écotaxes, elle a jugé, d'une part, qu'il appartient au seul législateur d'apprécier si le souci de protéger l'environnement justifie d'imposer des sacrifices particuliers à certains opérateurs économiques (ceux qui commercialisent des produits réputés générer des nuisances écologiques) en levant à leur charge une écotaxe, et, d'autre part, qu'une taxe qui se donne pour objectif de dissuader la vente de certains produits polluants doit nécessairement être d'un montant important, quitte à ce que ce montant joue un effet «prohibitif». La Cour a seulement vérifié que la mise en œuvre par l'État fédéral de son pouvoir fiscal n'empiétait pas de manière disproportionnée sur la compétence matérielle de la protection de l'environnement dévolue aux Régions<sup>4</sup>.

3. En matière de fiscalité locale, la question s'est également posée de savoir dans quelle mesure les communes et les provinces peuvent adopter des taxes poursuivant, outre leur but financier, des objectifs d'incitation ou de dissuasion. Ce n'est pas le lieu de présenter en détail la jurisprudence relative à «l'instrumentalisation» du pouvoir fiscal des pouvoirs locaux<sup>5</sup>. Il convient seulement de rappeler brièvement les principes qui s'imposent aux communes en la matière.

L'article 170, § 4, de la Constitution dote les communes d'une autonomie fiscale. Sauf les exceptions établies par la loi, les communes choisissent librement les bases, l'assiette et le taux des impositions dont elles apprécient la nécessité au regard des besoins auxquels elles estiment devoir pourvoir<sup>6</sup>. Il leur appartient ainsi de choisir une matière imposable qui ne se retrouve que chez certains contribuables; l'opportunité de la taxation échappe au contrôle du Conseil d'État<sup>7</sup>.

L'objectif principal d'un impôt doit toujours être de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'administration. Mais à côté de cet objectif purement fiscal ou budgétaire, les communes peuvent

---

3. Voir E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 10 («la dissociation des compétences fiscales et des politiques matérielles») et pp. 15 à 20 («la détermination des objectifs de l'impôt»).

4. C.A., (R.A.) n° 11/94, 27 janvier 1994, et C.A., (R.A.) n°s 5/95, 7/95 et 10/95, 2 février 1995. Voir aussi C.E., n° 59.817, 29 mai 1996, A.S.B.L. INTER ENVIRONNEMENT WALLONIE ET AUTRES.

5. A cet égard, voir B. LOMBAERT, «Autonomie fiscale des communes et politique urbanistique», extraits du rapport avant C.E., n° 85.916, 14 mars 2000, GILLION ET CRTS, *A.P.T.*, 1999, pp. 298 et s.

6. C.E., n° 19.853, 18 octobre 1979, ÉTABLISSEMENT CANIVET.

7. C.E., n° 12.405, 25 mai 1967, CHARBONNAGES D'ABHOOS ET BONNE-FOI-HARENG ET CRTS, *R.J.D.A.*, 1967, p. 211, avec l'avis du substitut de l'Auditeur général G. BOLAND; C.E., n° 13.092, 27 juin 1968, S.A. CHARBONNAGE DE BONNE-ESPÉRANCE, BATTERIE, BONNE-FIN ET VIOLETTE ET CRTS; C.E., n° 33.778, 17 janvier 1990, COMMUNE DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN.

poursuivre des objectifs accessoires d'incitation ou de dissuasion<sup>8</sup>. Il a ainsi été jugé «*qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible*»<sup>9</sup>. Il est ainsi admis que soient taxés plus lourdement les spectacles de charme, les films pornographiques ou les débits de boissons employant des «serveuses de bars»<sup>10</sup>. De même, les communes peuvent prendre des mesures relatives à la protection de l'environnement ou favorables à l'urbanisme et au logement, à condition de rester dans les limites de l'intérêt local et de ne pas régler des politiques menées par l'autorité fédérale et la Région en vertu des compétences qui leur sont respectivement attribuées<sup>11</sup>. Ainsi encore, les communes peuvent-elles mener une politique générale foncière et d'habitation visant la rénovation de la ville en vertu de leur compétence générale définie à l'article 117 de la Nouvelle loi communale, en ayant recours notamment à des mesures fiscales<sup>12</sup>.

Cette faculté dont disposent les communes d'instrumentaliser leur pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion connaît toutefois deux limites corrélatives. D'une part, l'objectif d'incitation ou de dissuasion doit rester accessoire: l'impôt doit être justifié par l'état des finances communales et ne peut être établi à des fins uniquement dissuasives. D'autre part, la compétence fiscale des communes ne leur permet pas de s'emparer et de régler des matières qui relèvent des compétences d'autres collectivités politiques<sup>13</sup>.

4. Si grande soit l'autonomie fiscale des communes, elle ne les dispense pas de respecter le principe d'égalité devant l'impôt<sup>14</sup>, énoncé par l'article 172 de la

8. Le principe est expressément affirmé dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat: C.E., n° 85.916, GILLION, précité; C.E., n° 114.119, 23 décembre 2002, A.S.B.L. ESPACE P ET AUTRES et C.E., n° 117.110, 17 mars 2003, S.P.R.L. OUTDOOR IMMOBILIÈRE.

9. C.E., n° 18.368, 30 juin 1977, S.P.R.L. PIERRE DEBEFFE; C.E., n° 16.580, 16 juillet 1974, UNION BELGE HIPPIQUE.

10. Voir la jurisprudence répertoriée dans les *Tables permanentes, o.c.*, IV, M. En particulier, les arrêts n° 18.368, S.P.R.L. PIERRE DEBEFFE, précité et n° 114.119, 23 décembre 2002, A.S.B.L. ESPACE P ET AUTRES.

11. Voir en ce sens E. WILLEMART, *o.c.*, 1999, p. 63. Pour un cas d'application récent, concernant une taxe sur les immeubles affectés à d'autres usages que le logement, voir C.E., n° 85.916, GILLION ET CRTS, précité.

12. Anvers, 11 mars 1997, *F.J.F.*, 1997, p. 383.

13. Voir C.E., n° 11.609, 25 janvier 1966, S.A. MINKRANCH L. VAN HIMBEEK; C.E., n° 14.503, 4 février 1971, SAUTELET; C.E., n° 15.749, 8 mars 1973, DEWIEL ET CRTS; C.E., n° 45.171, 7 décembre 1993, S.P.R.L. SOLEIL; C.E., n° 85.916, GILLION ET CRTS, précité; C.E., n° 114.119, précité, A.S.B.L. ESPACE P ET AUTRES. *Adde*: M. QUINTIN, extraits du rapport avant C.E., n° 48.838, 31 août 1994, S.A. DISTRIGAZ, *Amén.*, 1995, pp. 248 et s., ici pp. 255 à 257.

14. Sur ce principe, voir J. KIRKPATRICK, «L'égalité devant l'impôt en droit belge», in *L'égalité*, vol. III, Bruxelles, Bruylant, 1975; E. WILLEMART, *o.c.*, 1999, pp. 165 et s. Sur son application par le Conseil d'Etat, voir R. ANDERSEN, «Le Conseil d'Etat et le principe

Constitution, qui n'est qu'une application particulière du principe d'égalité devant la loi, énoncé à l'article 10 de la Constitution<sup>15</sup>.

Selon une formule devenue classique, les règles constitutionnelles relatives à l'égalité des Belges devant la loi et à la non-discrimination en matière fiscale, n'excluent pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable: l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est méconnu lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi<sup>16</sup>.

La violation du principe de proportionnalité est souvent invoquée lorsqu'une taxe frappe une activité économique.

À cet égard, la jurisprudence admet que la liberté de commerce et d'industrie, consacrée par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, n'est pas illimitée. Cette liberté n'est pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité publique d'établir des taxes sur l'exploitation<sup>17</sup>. En vertu du principe d'égalité en matière fiscale, l'autorité ne peut toutefois imposer une activité commerciale ou industrielle de manière manifestement disproportionnée. En somme – et cela rejoint une des limites qui s'imposent aux communes lorsqu'elles assignent à leurs taxes des fins extra-fiscales – les taxes locales purement prohibitives d'une activité économique sont interdites<sup>18</sup>.

De ce point de vue, il semble que les communes ne disposent pas de la même liberté que les législateurs (fédéral et fédérés): aucune délibération d'un conseil communal ne pourrait rendre impossible une activité commerciale ou industrielle qui peut être légalement menée, fût-ce moyennant une autorisation, pareille contrainte n'existant pas pour le législateur<sup>19</sup>.

Mais le principe de proportionnalité, comme élément constitutif de la règle d'égalité devant l'impôt, ne protège pas uniquement les activités couvertes par la liberté de commerce et d'industrie. Le taux de toute imposition doit

---

d'égalité en matière fiscale», in *Protection des droits fondamentaux du contribuable*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 41 et s.; M. QUINTIN, extrait du rapport avant C.E., n° 48.838, DISTRIGAZ, précité.

15. C.E., n° 33.905, 30 janvier 1990, COMMUNE DE LANAKEN; C.E., n° 40.759, 19 octobre 1992, A.S.B.L. ASSOCIATION DES FEMMES AU FOYER; C.E., n° 117.110, S.P.R.L. OUTDOOR, précité.

16. Jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage. Le Conseil d'État a adopté cette définition depuis son arrêt a.s.b.l. Association des femmes au foyer, n° 34.814, 25 avril 1990. Voir récemment C.E., n°s 100.544 et 100.545, 6 novembre 2001, A.S.B.L. SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIÉTAIRES.

17. C.E., n° 18.973, 11 mai 1978, A.S.B.L. ASSOCIATION DES GRANDES ENTREPRISES DE DISTRIBUTION DE BELGIQUE et C.E., n° 18.974, 11 mai 1978, A.S.B.L. UNION DE LA PRESSE PÉRIODIQUE BELGE.

18. Outre les arrêts cités à la note précédente, voir C.E., n° 11.609, 25 janvier 1966, S.A. MINKRANCH L. VAN HIMBEECK; C.E., n° 14.503, 4 février 1971, SAUTELET; C.E., n° 15.749, 8 mars 1973, DEWIEL ET CRTS; C.E., n° 41.914, CANON, précité.

19. Voir en ce sens M. QUINTIN, avis avant C.E., n° 48.838, DISTRIGAZ, précité (p. 259), qui se réfère aux arrêts de la Cour d'arbitrage sur les écotaxes (*cf. supra*, n° 2).

tenir compte de la capacité contributive des contribuables, et ne peut donc «*frapper des biens sans valeur ou des titres juridiques reconnaissant ou octroyant la propriété de biens dont les propriétaires ne peuvent tirer aucune faculté contributive*»<sup>20</sup>. En d'autres termes, un impôt ne peut servir à prohiber un usage du droit de propriété qui n'est pas interdit par la loi.

Enfin, il est admis que la disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des contribuables ne doit pas être appréciée en fonction de la situation subjective du seul redevable qui conteste l'imposition, mais bien de la situation objectivement définie de la catégorie des personnes soumises à la taxe<sup>21</sup>.

5. Pour évaluer la proportionnalité du taux de la taxe, le jugement annoté met en exergue le but de dissuasion qu'elle poursuit – «*il y a lieu de tenir compte du fait que l'assiette de l'impôt est une situation jugée nuisible que l'on impose, dans le but, entre autres, d'en décourager le maintien*» – et en déduit qu'il «*ne s'impose pas nécessairement, en un tel cas, de prendre en considération la valeur des biens ou la faculté contributive de leur propriétaire*». Le jugement conclut que «*la taxe frappant des bâtiments à l'abandon, dont le montant est fixé en raison de la longueur de la façade et du nombre de niveaux, n'apparaît pas disproportionnée*».

Comme on a voulu le montrer, il convient de distinguer les taxes réellement prohibitives qui sont interdites, des taxes seulement dissuasives, qui sont admissibles. Il est indéniable qu'une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important. En effet, le caractère dissuasif que tend à se donner une imposition implique nécessairement que son taux soit élevé.

On ne peut cependant suivre le jugement commenté lorsqu'il laisse entendre qu'une taxe dissuasive ne devrait nullement prendre en compte la valeur des biens ou la faculté contributive des redevables – le jugement utilise le mot «*nécessairement*» mais sans préciser ce que cette réserve recouvrirait –. Il y va précisément là du critère permettant de faire le départ entre une taxe dissuasive et une taxe vraiment prohibitive. Sur ce point, le jugement nous semble donc «*aller un pas trop loin*», alors pourtant que cela ne semblait pas nécessaire pour résoudre le litige.

Pour le surplus, il est à remarquer que la situation que vise à combattre la taxe litigieuse ne constitue pas l'exercice d'une activité économique réguliè-

---

20. C.E., n° 12.405, CHARBONNAGES D'ABHOOS ET BONNE-FOI-HARENG ET CRTS, précité. Voir aussi C.E., n° 12.458, 15 juin 1967 S.A. CHARBONNAGE DE BONNE-ESPÉRANCE, BATTERIE, BONNE-FIN ET VIOLETTE ET CRTS et n° 13.092, précité; C.E., n° 12.459 à 12.461, 15 juin 1967, CHARBONNAGES DE GOSSON-KESSALES ET CRTS; C.E., n° 13.117, 23 juillet 1968, S.A. DU BOIS D'AVROY ET CRTS; C.E., n° 18.557, 10 novembre 1977, C.I.B.E.; C.E., n° 32.370, 12 avril 1989, BAILLY; C.E., n° 33.778, 17 janvier 1990, COMMUNE DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN.

21. C.E., n° 41.914, 8 février 1993, CANON, *Rev. dr. commun.*, 1993, pp. 238 et s., obs. R. ANDERSEN, «A propos de l'égalité fiscale»; C.E., n° 117.110, S.P.R.L. OUTDOOR IMMOBILIÈRE, précité.

rement autorisée: la liberté de commerce et d'industrie ne protège pas le fait de laisser à l'abandon les immeubles dont on est propriétaire. La taxe querellée ne se donne pas pour objet de rendre impossible les activités de gestion immobilière, qui peuvent être soit de nature commerciale soit de nature purement privée. Elle tend à combattre des pratiques et phénomènes néfastes liés à ces activités.

Quant à son taux, la taxe en cause ne paraissait pas plus critiquable. S'agissant d'un impôt poursuivant un objectif de dissuasion, le mode de calcul de son taux – basé sur la taille du bâtiment abandonné – semble adéquat en vue d'atteindre cet objectif dont la légitimité n'est pas mise en cause. Par ailleurs, le jugement commenté observe de manière assez classique que la demanderesse, en se bornant à invoquer sa propre situation subjective, ne démontre pas que le montant de la taxe serait manifestement disproportionnée à l'égard de la généralité des redevables.

En conclusion, on ne peut que se rallier à la conclusion du jugement annoté, suivant laquelle la taxe sur les logements abandonnés ne méconnaissait pas les principes d'égalité et de proportionnalité.

## II. LA PREUVE DE LA PUBLICATION DU RÈGLEMENT-TAXE COMMUNAL

6. Le deuxième enseignement du jugement annoté se rapporte à la preuve de la publication du règlement-taxe communal requise par la loi pour conférer à ce dernier une force obligatoire.

Selon l'article 190 de la Constitution, en effet, «*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*».

À cet égard, la doctrine et la jurisprudence distinguent généralement la force exécutoire d'un règlement, liée à sa seule existence, de sa force obligatoire, liée à sa diffusion officielle. Alors que dès l'adoption d'un règlement, l'administration peut en préparer les mesures d'exécution, aucune obligation ne peut néanmoins être imposée à ses destinataires avant qu'il ait été publié conformément à la loi<sup>22</sup>. Lorsqu'il s'agit – comme dans le cas qui a donné lieu au jugement annoté – d'un règlement communal établissant un impôt, les redevables ne peuvent donc être tenus de payer la taxe si le règlement-taxe n'a pas été valablement publié.

---

22. À cet égard, voir surtout C. HOREVOETS, «Les principes qui régissent la promulgation et la publication des lois, arrêtés et règlements, et leurs effets», *C.D.P.K.*, 1998, pp. 407 et s.; P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Faculté de droit de Liège, 1975, pp. 27 à 128. Pour des applications récentes en droit communal, voir C.E., n° 77.195, 25 novembre 1999, DE LAUNOIT ET CRTS et n° 87.889, 7 juin 2000, *Rev. dr. commun.*, 2000, pp. 327 et s.; C.E., n° 105.215, 27 mars 2002, ROSIER, *Rev. dr. commun.*, 2002, pp. 292 et s. et le sommaire publié au n° 2002, pp. 345 et 346. Concernant les différentes forces de l'acte juridique en matière administrative, voir encore M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, La Charte, pp. 157 et s.

7. Se conformant au vœu de l'article 190 de la Constitution, le législateur a déterminé la forme suivant laquelle les règlements des autorités communales doivent être publiés. Tel est l'objet de l'article 112 de la Nouvelle loi communale qui dispose que:

*«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».*

Parmi les règlements visés par cette disposition figurent assurément les règlements-taxes adoptés par les conseils communaux en application de l'article 170, § 4, de la Constitution. C'est d'ailleurs en cette matière que la publication des règlements est le plus souvent contestée. Lorsque l'adoption des règlements-taxes est soumise à la tutelle spéciale d'approbation<sup>23</sup>, la décision (d'approbation) de l'autorité de tutelle doit être mentionnée dans l'affichage<sup>24</sup>.

L'article 114, alinéa 1<sup>er</sup> de la Nouvelle loi communale précise pour le surplus que:

*«Les règlements et ordonnances visés à l'article 112 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement».*

Un délai de «vacatio legis»<sup>25</sup> est ainsi instauré par le législateur, qui peut être abrégé par le conseil communal<sup>26</sup>, au terme duquel la publication est censée avoir pu informer les personnes intéressées. Celles-ci disposent d'ailleurs, à partir de la publication du règlement communal, d'un délai de soixante jours pour introduire un recours en annulation au Conseil d'État<sup>27</sup>.

23. C'est le cas en Région wallonne depuis l'adoption du décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>). En revanche, l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 ne reprend pas les règlements-taxes parmi les décisions des communes soumises à l'approbation (art. 13). Il en résulte que les règlements fiscaux adoptés par les communes bruxelloises relèvent seulement de la tutelle générale d'annulation.

24. Voir C.E., n° 77.692, 16 décembre 1998, FIDU CONSEIL. *Adde: Manuel de droit communal* (dir. P. LAMBERT), t. I<sup>er</sup>, *La Nouvelle loi communale*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 155, qui précise que tel est le sens des mots «le cas échéant» utilisés à l'article 112 de la Nouvelle loi communale.

25. Le terme est utilisé par P. LEWALLE, *o.c.*, 1975, notamment p. 91.

26. Pour un cas d'application, voir C.E., n° 36.170, 7 janvier 1991, DUBOIS.

27. Art. 4, al. 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 établissant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État. Voir C.E., n° 43.819, 13 juillet 1993, S.A. NOCARCENTRE; C.E., n° 56.404, 22 novembre 1995, S.A. ULTIMO; C.E., n° 60.519, 26 juin 1996, S.A. IMMOBILIÈRE CHASSE DES PRINCES; C.E., n° 70.148, 10 décembre 1997, REMACLE ET TAELEMAN; C.E., n° 70.382, 17 décembre 1997, VAN ONCKELEN; C.E., n° 70.383, 17 décembre 1997, ENGELS; C.E., n° 70.384, 17 décembre 1997, DEVREUX; C.E., n° 77.692, 16 décembre 1998, S.P.R.L. FIDU CONSEIL.

8. La publication d'un règlement communal poursuit l'objectif d'informer les personnes intéressées de son adoption. La prise de connaissance effective du règlement par ses destinataires n'est toutefois qu'une présomption.

Il est vrai que le système de publication des règlements communaux peut paraître inadapté à la vie moderne. Car qui consulte encore les valves de la maison communale? Des voix se sont donc élevées pour contester l'admissibilité en droit du système de publication des règlements communaux. En vain: tant le Conseil d'État que la Cour d'arbitrage ont toujours jugé jusqu'ici que l'article 112 de la Nouvelle loi communale n'est pas contraire aux exigences démocratiques du droit à un recours juridictionnel effectif.

Sont concernées par cette jurisprudence deux affaires dans lesquelles des sociétés commerciales poursuivaient devant le Conseil d'État l'annulation de règlements communaux concernant leurs activités. Faute d'avoir agi dans les soixante jours de la publication régulière aux valves de la maison communale, ces sociétés se voyaient opposer l'exception de prescription du délai de recours. Elles rétorquaient qu'elles n'étaient pas établies sur le territoire de la commune et que, partant, le mode de publication des règlement-taxes communaux n'était pas apte à les atteindre.

Dans la première affaire, le Conseil d'État a jugé que la société requérante n'avait pas été privée de son recours effectif, et que les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale ne violaient pas la Convention européenne des droits de l'homme<sup>28</sup>.

Dans la seconde affaire, relative à un règlement-taxe, le Conseil d'État a interrogé la Cour d'arbitrage, à titre préjudiciel, afin de savoir si l'article 112 de la Nouvelle loi communale ne créait pas de discrimination entre, d'une part, les sociétés dont le siège social est établi hors de la commune, qui n'ont pas la possibilité matérielle d'accéder à l'information publiée de la manière prescrite par cette disposition, et, d'autre part, les habitants de la commune ou les sociétés ayant leur siège social sur le territoire de la commune, qui peuvent être atteints plus facilement par ce mode de publication<sup>29</sup>. La Cour d'arbitrage a réservé à la question une réponse négative. Elle a estimé que le législateur «*avait pu légitimement considérer que c'est vis-à-vis des habitants de la commune que devait être prévue la publicité des règlements et ordonnances communaux et que les personnes étrangères à la commune mais qui y ont intérêt veilleront à s'informer, disposant à cette fin de moyens de communication plus commodes que jadis*». La Cour a conclu que «*n'est pas manifestement déraisonnable la balance ainsi faite entre l'intérêt de permettre que toute situation contraire au droit puisse être éliminée et l'intérêt de ne pas permettre que la régularité de l'action de l'administration puisse être en tout temps contestée*»<sup>30</sup>.

28. C.E., n° 74.341, 17 juin 1998, S.P.R.L. OUTDOOR CENTRE ET CRTS.

29. C.E., n° 87.162, 10 mai 2000, S.A. BELGACOM DIRECTORY SERVICES, *Rev. dr. commun.*, 2001, pp. 231 à 233.

30. C.A. (Q.P.), n° 67/2001, 17 mai 2001, *M.B.*, 11 septembre 2001, *Rev. dr. commun.*, 2001, note

C'est donc la recherche de l'équilibre délicat entre la garantie de la légalité administrative et celle de la sécurité juridique qui a pu justifier, aux yeux du juge constitutionnel, le choix du législateur<sup>31</sup>.

On sait que la réforme de la Saint-Polycarpe a transféré aux Régions le pouvoir d'adopter la législation organique des communes. L'avenir nous montrera si les législateurs décrétaux organiseront d'autres modes de diffusion officielle des règlements communaux. Quelles que soient les options qui seront prises à cet égard, les sites internet créés par les communes, de plus en plus nombreux, pourront contribuer à tout le moins à l'information effective des destinataires des règlements(-taxes) communaux<sup>32</sup>.

9. La précarité du fondement assigné par le législateur à la force obligatoire des règlements communaux l'a conduit à rendre ce fondement, autant que possible, incontestable. Il a donc organisé un mode de preuve particulier pour attester la publication effective des règlements communaux.

L'article 114, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale porte à cet effet que :

«*Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté royal*».

La forme de la publication est déterminée par l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales<sup>33</sup>. Cet arrêté royal est reproduit par le jugement commenté. Deux de ses dispositions retiennent plus particulièrement l'attention : d'une part, en vertu de l'article 2, l'annotation dans le registre est faite le premier jour de la publication, les annotations étant numérotées d'après l'ordre des publications successives ; d'autre part, l'article 3 précise que les annotations sont datées et signées par le bourgmestre et le secrétaire communal.

10. Lorsque ce mode de preuve organisé par la loi communale et par l'arrêté royal du 14 octobre 1991 est respecté, le fait et la date de la publication sont établis de manière irréfutable. Le certificat de publication, signé par le bourgmestre et contresigné par le secrétaire communal, a force probante jusqu'à inscription de faux<sup>34</sup>.

---

J. REITERS, pp. 234 à 238. *Adde*: S. BOLLEN, «La publication des règlements et ordonnances communaux: l'arrêt de la Cour d'arbitrage», *Mouv. comm.*, 2001, pp. 561 et 562; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2002, p. 706, note n° 2746.

31. Voir notamment à ce sujet P. BOUVIER, *Eléments de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck, 2002, p. 227; P. LEWALLE, «Légalité, sécurité, stabilité en droit administratif», in *Liber amicorum Y. Hannequart et R. Rasir*, Bruxelles, Kluwer, 1997, p. 233.

32. Voir Y. POULLET, «Les aspects juridiques de l'utilisation d'internet par les communes», *Rev. dr. commun.*, 2001, pp. 214 et s.

33. *M.B.*, 29 octobre 1991. Cet arrêt royal est publié au *Code Bruylant*, t. III, n° 470/38.

34. C.E., n° 30.632, 7 septembre 1988, S.A. GOSSON-KESSALES et C.E., n° 34.779, 20 avril 1990, S.A. PRAYON-RUPEL. Voir aussi C.E., n° 1571, 17 mai 1952, SIRJACOB et C.E., n° 14.473, 26 janvier 1971, VAN LOOK.

La valeur d'acte authentique est en effet attachée par l'article 1317 du Code civil<sup>35</sup> à ce que les officiers et agents publics sont habilités à constater officiellement dans l'exercice de leurs fonctions, pourvu que soient respectées les formes prescrites par la loi pour ces constatations<sup>36</sup>. En droit communal, c'est la signature du secrétaire communal qui donne un caractère authentique à la plupart des documents administratifs émanant de la commune<sup>37</sup>.

S'agissant du mode de preuve prévu par la loi communale, l'extrait régulier du registre des publications prévaut sur tout autre document, même sur des procès-verbaux de délibérations délivrés par l'autorité communale, qui sont également revêtus de la force probante d'un acte authentique<sup>38</sup>.

11. Que se passe-t-il, par contre, quand la commune ne peut produire le certificat de publication de son règlement? Telle est la première question à se poser. Nous examinerons ensuite ce qu'il advient lorsque la commune produit un certificat de publication qui ne respecte pas en tous points les règles de forme édictées par l'arrêté royal du 14 octobre 1991 (n° 12).

Sous l'empire de l'arrêté royal du 12 novembre 1849, qui avait été pris en exécution de l'article 102 de la loi communale, la jurisprudence avait considéré que cet arrêté royal n'avait pas établi un mode de preuve exclusif et obligatoire de l'affichage; selon de nombreux arrêts, cette preuve ne devait pas résulter nécessairement d'un extrait du registre aux publications communales et le juge devait avoir égard aux attestations des officiers publics agissant dans l'exercice de leurs fonctions, pour palier, le cas échéant, les lacunes et insuffisances desdits registres. Cette jurisprudence insistait cependant sur un point: la commune devait se réserver une preuve irréfutable de la publication<sup>39</sup>.

---

35. Qui porte que «l'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics, ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises».

36. Voir M. PÂQUES, «Acte administratif et acte authentique», *A.P.T.*, 1996, pp. 90 et s.; M. NIHOUL, *o.c.*, 2001, n° 287 et s. Sous un angle plus général, voir également N. VERHEYDEN, *Droit de la preuve*, Bruxelles, Larcier, 1991, spéc. pp. 210 à 230.

37. M. PÂQUES, *ibid.*, p. 91, qui cite *Q. et R.*, *Chambre*, 1990-1991, p. 7667. Voir aussi le *Manuel de droit communal*, *o.c.*, 1992, pp. 150 et 151. Pour un cas où le bourgmestre est chargé, en application de l'article 226 C. enr., de procéder à la vente publique d'objets mobiliers appartenant à la commune en lieu et place d'un notaire ou d'un huissier de justice, voir C.E., n°s 38.895, 35.896 et 35.897, 2 mars 1992, PETIT ET CHAMBRE D'ARRONDISSEMENT DES HUISSIERS DE JUSTICE D'ARLON. *Adde*: J. PUTZEYS, «Les ventes publiques par le bourgmestre», in *Liber amicorum E. Bouttiau et J. Demblon*, Bruxelles, Bruylant, 1987.

38. La jurisprudence de la Cour de cassation admet que, lorsqu'il se trouve confronté à deux documents authentiques contradictoires, le juge résolve lui-même l'ambiguïté; il est fait exception, dans ce cas, à l'obligation de mettre en branle la procédure pénale d'inscription de faux (voir l'abondante jurisprudence citée par N. VERHEYDEN, *o.c.*, 1991, p. 223, notes 67 et 68). Pour des cas d'application à la preuve en droit administratif, voir C.E., n° 14.797, 4 juin 1972, INAMI, *R.J.D.A.*, 1972, pp. 58 et s., rapport C. HUBERLANT; C.E., n° 15.879, 17 mai 1973, ÉTAT BELGE. A propos de la preuve de la publication d'un règlement communal, voir C.E., n° 89.807, 26 septembre 2000, EUREAL.

39. Cass., 28 janvier 1889, *Pas.*, I, p. 100; Cass., 14 janvier 1952, *Pas.*, 1952, I, p. 256; Cass., 16 mai 1961, *Pas.*, 1961, I, p. 998; Cass., 4 décembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 333, note A.T.;

Il est vrai, comme l'a montré Paul LEWALLE<sup>40</sup>, que cette jurisprudence a vu le jour dans un climat de réserve, voire de méfiance, à l'encontre de l'arrêté royal du 12 novembre 1849. Lors de son adoption, la loi communale n'habilitait pas spécialement le Roi à déterminer la forme de l'enregistrement de la publication des règlements communaux. L'exécutif avait cependant estimé que l'article 108 (alors art. 67) de la Constitution et l'article 102 de la loi communale lui procuraient un fondement suffisant pour déterminer la manière dont cette preuve doit être réservée. Cette manière de voir ayant été contestée, le législateur a voulu couper court à la controverse en chargeant expressément le Roi de déterminer les éléments de cette preuve: l'article 21 de la loi du 30 décembre 1887 a modifié en ce sens l'article 102 de la loi communale, auquel il a ajouté un cinquième alinéa. Alors que cette modification législative aurait pu fournir un fondement incontestable à l'arrêté royal du 12 novembre 1849, qui ne se trouvait nullement en contradiction avec le nouvel article 102, alinéa 5, de la loi communale, la jurisprudence a préféré considérer que cet arrêté royal de 1849 ne pouvait être celui qu'annonçait la loi de 1887, puisqu'il lui était antérieur, de sorte que la preuve de la publication était restée libre.

Depuis lors sont intervenues la coordination de la Nouvelle loi communale, en 1988, et l'adoption, le 14 octobre 1991, de l'arrêté royal relatif aux annotations dans le registre des publications des règlements et ordonnances des autorités communales. Il n'est donc plus contestable, aujourd'hui, que l'arrêté royal du 14 octobre 1991 est celui que vise l'article 114, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale. Faut-il décider pour autant que le certificat de publication établi en bonne et due forme est désormais le seul mode de preuve admissible?

Nous ne le croyons pas. Ce serait là confondre l'*instrumentum* prévu en tant que mode de preuve et le *negotium*, c'est-à-dire le fait même de l'accomplissement de la formalité de la publication. Comme le souligne Nicole VERHEYDEN, «*la validité d'un acte juridique est une question différente de celle de sa preuve, même si celle-ci influence son efficacité*»<sup>41</sup>. En d'autres termes, on ne peut déduire de la seule circonstance que l'autorité a omis de se

---

C.E., n° 9188, 20 février 1962, COMMUNE DE DIKKELVENE, *T.B.W.*, 1963, pp. 86 à 88, rapport du substitut de l'auditeur général VERMEULEN; C.E., n° 12.405, 25 mai 1967, S.A. CHARBONNAGES D'ABHOOT ET BONNE-FOI-HARENG ET CRTS, *R.J.D.A.*, 1967, pp. 211 à 219, avis du substitut de l'auditeur général BOLAND; C.E., n° 12.459, 15 juin 1967, S.A. CHARBONNAGES DE GOSSON-KESSALES ET CRTS; C.E., n° 17.355, 6 janvier 1976, ANDRIES ET CRTS; C.E., n° 19.955, 4 décembre 1979, S.A. BELGAFFICHE; C.E., n° 20.681, 4 novembre 1980, DELSUPEHE ET CRTS; C.E., n° 24.654, 19 septembre 1984, S.P.R.L. LES FILMS DU DRAGON. *Adde*: G. LATOUR, «La publication des règlements fiscaux», *Mouv. comm.*, 1976, pp. 143 à 145.

40. *O.c.*, 1975, pp. 100 à 102. *Adde*: J. FALYS, *La recevabilité des recours en annulation des actes administratifs (Conseil d'État)*, Bruxelles, Bruylant, 1975, p. 350.

41. N. VERHEYDEN, *o.c.*, 1991, p. 227, n° 481. Cet auteur réserve cependant l'hypothèse des actes solennels, comme les donations, pour lesquels la validité du *negotium* est soumise à la forme authentique (p. 228, n° 482).

réserver un document de preuve prévu par la loi que, nécessairement, le fait que tend à établir ce document probatoire ne serait pas advenu.

C'est au demeurant cette différence fondamentale entre les conditions de validité d'un acte et ses modes de preuve que le premier avocat général MERLOT avait déjà soulignée, dans ses conclusions avant l'arrêt de la Cour de cassation précité du 28 janvier 1889, lorsqu'il considérait que le législateur n'avait pas habilité le Roi à organiser un mode de preuve exclusif, ce qui reviendrait à ajouter une troisième condition – l'enregistrement – aux exigences légales de publication et de délai<sup>42</sup>.

Du reste, cette manière de voir ne se déduit-elle pas nécessairement du constat selon lequel même ce qui est établi par un acte authentique peut faire l'objet d'une preuve contraire, fût-ce par le truchement d'une procédure en inscription de faux?

Tel est le parti que semble avoir adopté le Conseil d'État dans sa jurisprudence relative à la preuve des actes administratifs<sup>43</sup>. Selon un arrêt de principe en cause QUOIDBACH, du 27 octobre 1972, lorsqu'aucun procès-verbal régulièrement établi n'est apte à prouver de manière authentique le contenu d'une délibération (d'un conseil communal), la preuve de ces faits peut être recherchée par toutes voies de droit<sup>44</sup>. Cette jurisprudence contraste cependant avec la solution qui avait été retenue dans des arrêts plus anciens<sup>45</sup> et suivant laquelle il ne serait pas permis de combler par d'autres modes de preuve les lacunes dans les procès-verbaux de séances rendus obligatoires par la loi.

Enfin, rien n'indique dans l'article 114, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que le législateur et le Roi aient eu l'intention de rendre ce mode de preuve exclusif. Ils ont seulement voulu que les communes puissent rendre indiscutable l'opposabilité de leurs règlements<sup>46</sup>.

En conclusion, il ne nous semble donc pas exclu que les communes remédient aux lacunes éventuelles de leurs registres des publications en recourant à d'autres modes de preuve. Cependant, encore faudra-t-il toujours, comme le requiert à bon droit la jurisprudence, que la preuve de la

42. *Pas.*, 1889, I, p. 100.

43. Voir en ce sens le *Manuel de droit communal, o.c.*, p. 151; M. PÂQUES, *o.c.*, *A.P.T.*, 1996, p. 92.

44. C.E., n° 15.531, 27 octobre 1972, QUOIDBACH. Voir aussi, implicitement, C.E., n° 15.956, 3 juillet 1973, VERSLYPE (l'arrêt admet un mode de preuve «équipollent» à celui prévu par le statut des agents de l'Etat; il s'agissait d'une attestation signée par le magistrat président une chambre de recours et par son greffier, qui avaient aussi qualité pour établir l'acte authentique manquant); C.E., n° 78.378, 27 janvier 1999, S.A. J.-C. DECAUX BELGIUM (l'arrêt, après avoir constaté que les procès-verbaux des délibérations du conseil communal ne mentionnaient pas que ce conseil aurait approuvé le cahier spécial des charges du marché public litigieux, examine les preuves produites par la partie adverse pour les déclarer non pertinentes).

45. C.E., n° 2251, 5 mars 1953, LEPAGE; C.E., n° 11.653, 18 février 1966, C.A.P. DE JUPILLE. Voir toutefois, plus récemment, l'arrêt n° 45.751, 25 janvier 1994, CHRISTYNS ET AUTRES.

46. En ce qui concerne notre sujet, la seule modification qui a été apportée au texte originare de l'article 102 de la loi communale du 30 mars 1836 (par une loi du 8 avril 1991), consiste à charger le bourgmestre seul, et plus le collège des bourgmestre et échevins, d'assurer la publication des règlements communaux.

publication soit acquise de manière incontestable. Dans une matière qui touche de si près à la sécurité juridique, l'intérêt de la commune ne pourrait prévaloir, en cas de doute, sur celui des citoyens à être soumis à des normes dont la force obligatoire est certaine.

12. Il reste alors à résoudre la seconde question soulevée: *quid* lorsque la commune produit un certificat de publication qui ne respecte pas en tous points les règles de forme édictées par l'arrêté royal du 14 octobre 1991?

Il a été rappelé (n° 10) que l'acte authentique est celui qui est établi par un officier public compétent dans le respect des formes prescrites par la loi. Les «*solemnités requises*» dans chaque cas particulier, qui sont visées en termes généraux par l'article 1317 du Code civil, ont pour objet d'éviter les erreurs ou les fraudes; elles sont donc la contrepartie de la force probante renforcée attachée aux actes authentiques. Par conséquent, l'acte passé par un officier ou un agent public est, en principe, dépourvu de caractère authentique si l'accomplissement régulier des formalités légales n'est pas constaté. L'acte authentique est nul; ou plutôt, il est en quelque sorte «*dégradé*», puisqu'il peut valoir comme acte sous seing privé ou comme commencement de preuve par écrit. Il est donc nul en tant qu'acte authentique. En effet, comme on l'a vu, le *negotium* n'est pas affecté par la nullité de l'instrument de preuve et peut être prouvé par toutes voies de droit.

La jurisprudence et la doctrine ont néanmoins tempéré la sanction qui frappe l'acte authentique non établi dans les formes: elles distinguent les irrégularités mineures ou vénielles, qui laissent intacte la valeur probante de l'acte authentique, des irrégularités essentielles ou substantielles, qui provoquent le déclassement de l'acte authentique<sup>47</sup>. En cas d'irrégularité formelle d'un acte authentique, il appartient au juge d'apprécier le caractère véniel ou substantiel de cette irrégularité, et, partant, de définir la valeur probante que le document peut conserver<sup>48</sup>.

S'agissant de procès-verbaux des délibérations communales, le Conseil d'État a jugé qu'ils n'existent pas en tant qu'actes authentiques lorsqu'ils ne sont pas signés ou lorsqu'ils n'ont pas été approuvés comme le requiert la loi communale<sup>49</sup>. La signature et l'approbation sont en effet de véritables éléments constitutifs de l'acte authentique: ils attestent de ce que l'autorité compétente a fait sien son contenu.

De même, en raison de la définition même de l'acte authentique, on ne peut reconnaître l'authenticité aux consignations opérées par une autorité incompétente.

47. Sur tout ceci, voir N. VERHEYDEN, *o.c.*, pp. 227 à 230; M. PÂQUES, *o.c.*, *A.P.T.*, 1996, p. 92, et les nombreuses références citées par ces auteurs.

48. Voir H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 1962-1972, t. III, n° 768; P. VAN OMMESLAGHE, «Examen de jurisprudence – Les obligations», *R.C.J.B.*, 1988, p. 161; N. VERHEYDEN, *o.c.*, p. 227.

49. C.E., n° 12.142, 4 janvier 1967, C.A.P. IMPE; C.E., n° 15.531, QUOIDBACH, précité. Sur la signature de l'auteur de l'acte, voir aussi C.E., n° 18.324, 21 juin 1977, VILLE DE NAMUR ET AUTRES; C.E., n° 72.275, 6 mars 1998, COMMUNE DE BULLANGE.

En revanche, d'autres formes prescrites par la loi sont, à l'évidence, moins importantes: tel est le cas, notamment, de celles relatives aux modes de rédaction ou de conservation des actes authentiques<sup>50</sup>. En ce qui les concerne uniquement, le juge admettra plus aisément que les irrégularités puissent être considérées comme vénielles. Il aboutira à cette conclusion chaque fois qu'il aura acquis l'intime conviction que le document qui lui est présenté offre des garanties équivalentes, ou du moins comparables, à celles de l'acte authentique accompli dans le plus strict respect des formes<sup>51</sup>.

Cette manière de procéder semble raisonnable. Il serait en effet excessif de remettre systématiquement en cause ce qu'un officier public a constaté de manière incontestée dans le champ de sa compétence, au seul motif que des formalités de rédaction ou de conservation auraient été méconnues. Lorsqu'un officier public consigne ses constatations en vue de les authentifier, il ne commet d'ailleurs un faux que si ces relations sont inexactes.

13. Dans la décision annotée, le juge du fond semble faire une application correcte des principes qui viennent d'être présentés.

Certes, le juge n'a pas tranché la question de savoir si la publication d'un règlement peut être prouvée par toutes voies de droit lorsque fait défaut l'annotation visée par l'article 114, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale<sup>52</sup>. Mais cela n'était pas nécessaire, du moins dans un premier temps, puisque la commune défenderesse déposait bel et bien un extrait de son registre des publications attestant que le règlement-taxe contesté avait été affiché le 18 mai 1999. La difficulté, en l'espèce, consistait plutôt dans la circonstance que l'annotation avait été faite seulement le 21 janvier 2000, de sorte que n'avait pas été respectée l'exigence de délai prescrite par l'article 2 précité de l'arrêt royal du 14 octobre 1991. La question principale qui se posait était donc de savoir quelle était la valeur probante de ce certificat de publication affecté d'une irrégularité formelle; plus précisément, le juge devait décider si la circonstance que l'annotation au registre n'avait pas été faite dès le premier jour de la publication, emportait que cette annotation devait être considérée comme nulle et que, corrélativement, elle ne faisait pas la preuve authentique de la publication du règlement-taxe.

Le tribunal de première instance de Bruxelles a répondu à cette question par la négative. Le jugement commenté considère «*qu'il ne ressort ni de la*

---

50. Par exemple: la méconnaissance des formalités relatives à la conservation des minutes notariales ne constitue pas une irrégularité essentielle qui priverait l'acte notarié de son caractère authentique (voir Mons, 17 mars 1981, *Rev. not. belge*, 1981, pp. 436 et s., obs. DE VALKENEER).

51. On peut se référer par analogie à l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 15.956, VERSLYPE, précité, qui parle de preuve équipollente à l'acte authentique visé par la réglementation. *Adde*: Pour un cas d'application récent, concernant la publication d'un règlement – taxe communale, voir C.E., n° 120.60, 13 juin 2003, S.A. C.E.C.I. (le Conseil d'Etat admet la force probante d'un certificat de publication qui ne respecte pas les exigences de forme prescrites par l'article 3 de l'arrêt royal du 14 octobre 1991).

52. Il résulte du texte du jugement que la commune défenderesse déposait un certificat établi le 27 mai 1999 par l'afficheur de la commune ainsi que le texte de l'affiche qui avait été placardée.

*Nouvelle loi communale, ni de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 que la règle suivant laquelle l'annotation dans le registre a lieu le premier jour de la publication est prescrite à peine de nullité de l'annotation ou qu'un retard dans l'annotation empêcherait la constatation du fait et de la date de la publication comme prévu par la loi, c'est-à-dire par une annotation dans le registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme déterminée par arrêté royal».*

En d'autres termes, il semble que le tribunal ait estimé que la règle relative au moment où doit être faite l'annotation est une exigence de pure forme, qui est édictée pour le bon ordre du registre communal des publications. Le tribunal observe d'ailleurs que cette règle a pour corollaire l'obligation de numéroter les annotations au registre d'après l'ordre des publications successives; à condition que soit respectée cette seconde règle de forme, distincte de la première règle de délai, la clarté du registre est assurée même lorsque l'annotation y est faite tardivement.

À notre avis, le tribunal pouvait raisonnablement considérer, en l'occurrence, que le certificat de publication déposé par la commune défenderesse avait valeur probante d'acte authentique malgré la seule irrégularité formelle, relative au délai de l'annotation, dont il était affecté. Dans les circonstances concrètes du cas d'espèce, en effet, cette irrégularité ne semblait pas de nature à affecter la foi due à l'acte authentique: exerçant à cet égard un large pouvoir d'appréciation, le juge pouvait donc tenir l'irrégularité pour vénielle et considérer que le document apportait les mêmes garanties que s'il avait été établi et conservé dans le strict respect des formes.

Nous nous demandons cependant si le jugement annoté n'a pas admis en des termes trop généraux et absolus que l'exigence formelle relative au délai d'annotation ne serait pas (jamais?) substantielle. Comme nous avons essayé de le montrer, le caractère probant d'un document authentique établi irrégulièrement dépend chaque fois d'une appréciation concrète des circonstances de l'espèce. Le juge doit se demander, à chaque fois, si l'irrégularité est ou non de nature à affecter la confiance qu'il peut avoir en l'acte officiel. Ainsi, à propos de l'exigence du délai de l'annotation, on peut se demander si le tribunal aurait témoigné de la même sollicitude à l'égard de la commune défenderesse si l'annotation tardive avait été portée au registre des publications, non pas *in tempore non suspecto* comme en l'espèce<sup>53</sup>, mais bien *in tempore suspecto*<sup>54</sup>.

---

53. Pour rappel, l'affichage du règlement-taxe adopté par le conseil communal de la commune défenderesse le 24 février 1999 a eu lieu le 18 mai 1999, l'annotation a été portée au registre des publications le 21 janvier 2000, les cotisations mises à la charge des sociétés demanderesse relatives à l'exercice d'imposition 2000 ont été établies le 19 décembre 2000, et les avertissements-extraits de rôle contestés sont datés du 19 janvier 2001.

54. Pour un exemple de l'intransigeance dont peuvent témoigner les juridictions dans ce type d'hypothèses, voir C.E., n° 78.378, S.A. J.-C. DECAUX BELGIUM, précité: «une preuve suffisante de l'approbation du cahier spécial des charges ne saurait être trouvée (...) dans des attestations délivrées [par les autorités communales et par les autorités de tutelle] pour les besoins du présent recours».

On veillera donc à ne pas tirer du jugement annoté un enseignement trop général que, du reste, le tribunal de Bruxelles n'a certainement pas voulu prodiguer. Les secrétaires communaux ne sont pas autorisés désormais à ne plus tenir à jour les registres de publications, en se disant qu'il sera toujours temps d'établir les annotations ultérieurement, en cas de problème. Ce faisant, ils risqueraient bien d'engager leur responsabilité personnelle à l'égard de la commune<sup>55</sup>; ce serait en effet de la faute du secrétaire si, le cas échéant, l'opposabilité d'un règlement-taxe ne pouvait être prouvée<sup>56</sup>, ce qui aurait pour conséquence que l'impôt local ne pourrait être prélevé au profit de la municipalité...

En conclusion, on ne peut que conseiller aux secrétaires communaux de respecter le plus strictement possible les exigences de forme prescrites par l'arrêté royal du 14 octobre 1991. À condition que ces conditions formelles soient remplies, la preuve de la publication des règlements communaux est irréfutable – sauf inscription de faux, bien entendu – et cela en toutes circonstances.

### III. LA FORCE MAJEURE EXONÉRATOIRE

14. Un troisième enseignement peut être tiré de la décision commentée en ce qui concerne la force majeure exonératoire de la taxe communale concernée.

En l'occurrence, la force majeure était expressément prévue dans ce sens par l'article 5.2 du règlement-taxe communal du 24 février 1999, mais sans autre forme de précision. Elle consacrait ainsi simplement le principe général de la force majeure dont le Conseil d'État et le pouvoir judiciaire font régulièrement application – il faut le rappeler – en matière administrative<sup>57</sup>. Selon la disposition litigieuse, en effet, la taxe sur les immeubles abandonnés

---

55. Sur la responsabilité des fonctionnaires en général, voir B. LOMBAERT et M. VERDUSSEN, «La faute civile de l'administration, du ministre et de son cabinet», in *Les fautes dans différentes branches du droit*, Actes de la journée d'études Paul Rigaux organisée à Louvain-la-Neuve le 10 juin 1999, pp. 79 à 125; D. DEOM, «La responsabilité civile des fonctionnaires: une page se tourne» publié dans cette livraison. Sur la responsabilité des secrétaires communaux, voir M. NIHOUL, «La responsabilité du secrétaire communal... en devenir?», *Rev. dr. commun.*, 2002, pp. 238 et s. A noter toutefois que la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques (*M.B.*, 27 février 2003) a considérablement allégé la responsabilité personnelle de tous les agents publics, y compris ceux des communes, qui ne répondent plus, à l'instar des salariés soumis à l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, que de leur faute personnelle ayant un caractère grave ou habituel.

56. L'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 assigne expressément au secrétaire communal l'obligation de tenir le registre communal des publications.

57. M. NIHOUL, *o.c.*, 2001, n° 491, pp. 608 à 611 et la jurisprudence citée en notes. Voir aussi P. GILLIAUX, «Le régime juridique des circonstances absolutoires d'illégalité en droit public», avis préc. C.E., n° 44.967, 23 novembre 1993, DUFOUR, *A.P.T.*, 1994, pp. 56 à 61; M. LEROY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 379 et 380; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2002, n° 389, p. 690 et n° 397, pp. 714 et 715. Voir encore en doctrine C. CAMBIER, «L'illégalité pour cause d'incompétence», *J.T.*, 1954, p. 365; P. WIGNY, *Droit administratif (principes généraux)*,

n'est pas due «si l'état d'abandon ou l'inachèvement résulte d'un cas de force majeure».

15. La force majeure est un de ces principes généraux dont la spécificité à une branche du droit n'est pas souhaitable car elle serait profondément illogique et contre-nature<sup>58</sup>. Sa difficulté consiste toutefois dans l'absence d'une définition claire et précise, surtout d'une définition *constante*, en doctrine comme en jurisprudence, de nature à guider sereinement ceux qui, au quotidien, doivent en assurer l'application<sup>59</sup>. Le constat est valable au sein même de chaque discipline, comme dans la jurisprudence de chaque juridiction. Le plus souvent, les décisions de justice prennent d'ailleurs la précaution de ne pas en détailler les conditions d'application en s'arrêtant soit à un constat général (le cas de force majeure<sup>60</sup>) soit à une ou l'autre condition contestée ou défailante. En droit administratif, lorsque la force majeure est invoquée par l'administration, elle est souvent même déguisée sous le principe général de la continuité du service public dont les contours sont toutefois aussi fuyants, pour ne pas dire même plus flous<sup>61</sup>.

---

4<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 1962, n<sup>os</sup>93, 94, 100, 193, 201, 210, 259, 290; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Faculté de droit et de sciences de Liège, 1978, n<sup>o</sup> 205, p. 281 (l'administration se trouve, par suite de circonstances extérieures et indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité absolue et matérielle d'accomplir la formalité prescrite); et les mauvais exemples cités par A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, 11<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Story-Scientia, 1989, n<sup>o</sup> 65, p. 69 ainsi que A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het belgisch administratief recht*, 16<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Kluwer Rechstwetenschappen België, 1996, p. 88, n<sup>o</sup> 70, concernant l'absence de motivation adéquate liée aux nécessités du service. Elle est purement et simplement mise sur le compte de (et non simplement liée comme d'habitude à) la continuité du service public par A. BUTTGEBACH, *Manuel de droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 1966, n<sup>o</sup> 81, pp. 81 et 82. Dans les précis, elle est généralement associée à la théorie du fonctionnaire de fait.

58. M. NIHOUL, *o.c.*, 2001, n<sup>os</sup> 73 et 78, resp. 90 à 92 et pp. 99 à 102.

59. M. NIHOUL, *o.c.*, 2001, n<sup>o</sup> 492, p. 612.

60. Comme l'exemple vient «d'en haut», rem. ainsi C.A. (Q.P.), n<sup>o</sup> 3/96, 9 janvier 1996, B.1.: «le motif avancé (...) pour justifier ce retard s'analysant comme un cas de force majeure, la Cour admet son mémoire en réponse».

61. Rem. à cet égard P. GILLIAUX, *o.c.*, *A.P.T.*, 1994, pp. 56 à 61 et M. NIHOUL, *o.c.*, 2001, n<sup>o</sup> 492, p. 612 et note 727 au sujet de l'amalgame favorisé par l'explication généralement donnée en droit administratif, au moyen unique du principe général de la continuité du service public, à des théories dérogoires pourtant existantes en droit commun, et dont les conditions ont de cette manière parfois tendance à être amenuisées. P. GILLIAUX, en particulier, énumère (en sus de dispositions dérogoires expresses) une série de théories mises au point par la jurisprudence ou la pratique constitutionnelle et administrative pour combler les lacunes laissées par le législateur afin «de parer aux risques de paralysie des institutions» (p. 58, les «causes exonératoires admises en droit public»). Il finit néanmoins par les rassembler sous la notion de force majeure, car les trois caractéristiques pour que soient légitimés des actes accomplis en méconnaissance de dispositions législatives ou réglementaires organiques, sous le couvert de circonstances exceptionnelles, correspondent *mutatis mutandis*, selon lui, aux caractéristiques habituellement requises en droit civil (p. 60). On y retrouve la théorie du fonctionnaire de fait (pourtant liée à la théorie de l'apparence en droit civil), la question des arrêtés-lois, la théorie des pouvoirs spéciaux, ou encore des cas de «force majeure». Le souci de l'auteur est sensiblement de rendre plus cohérentes des conditions strictes permettant de déroger au droit dans des circonstances déterminées.

Dans ces conditions, on se limitera à signaler les trois caractères habituellement attribués à la force majeure en doctrine et en jurisprudence: un événement (matériellement objectif) indépendant de la volonté, imprévisible et irrésistible ou insurmontable<sup>62</sup>. Le *Vocabulaire juridique* de G. CORNU mentionne un événement imprévisible et irrésistible qui, provenant d'une cause extérieure au débiteur d'une obligation ou à l'auteur d'un dommage (force de la nature, faute d'un tiers, fait du prince) le libère de son obligation ou l'exonère de sa responsabilité<sup>63</sup>.

La fonction de la force majeure est habituellement exonératoire, en l'espèce de la taxe litigieuse. Cette fonction essentielle a été rappelée plusieurs fois par les hautes juridictions<sup>64</sup>, et en particulier par la Cour d'arbitrage, qui a consacré à plusieurs reprises le «principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible»<sup>65</sup>. Déroger à ce principe requiert d'ailleurs une justification au regard des principes d'égalité et de non-discrimination. Dans ce sens, la Cour d'arbitrage, précisément, a par exemple décidé – fort à propos – que «l'article 2bis de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet

---

62. Ces trois caractères sont rappelés par P. GILLIAUX dans son avis préc. C.E., n° 44.967, DUFOUR, *o.c.*, A.P.T., 1994, p. 57.

63. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 3<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., 2002, p. 403.

64. Le site du ministère de la justice renseigne 783 occurrences dont 193 reprenant les termes force majeure dans le chapeau (<http://www.cass.be/juris/jurf.htm>, 2 mai 2003). Le site du Conseil d'Etat renseigne, quant à lui, 166 occurrences (<http://www.raadvst-consetat.be>, 2 mai 2003).

65. C.A. (Q.P.), n° 88/98, 15 juillet 1998, B.5. Selon la Cour, compte tenu de ce principe auquel la loi contrôlée n'a pas dérogé, la présomption de désistement d'instance attachée au défaut d'introduire une demande de poursuite de la procédure devant le Conseil, dans un délai de trente jours à la suite du rejet d'une demande de suspension, n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En cas de force majeure, autrement dit, le délai est susceptible d'être prorogé. Dans le même sens: C.A. (Q.P.), n° 32/95, 4 avril 1995, B.5.3.; C.A. (Q.P.), n° 67/95, 28 septembre 1995, B.4.; C.A. (Q.P.), n° 27/97, 6 mai 1997, B.7.1.; C.A. (Q.P.), n° 94/99, 15 juillet 1999, B.4.3.; C.A. (Q.P.), n° 121/1999, 10 novembre 1999, B.4.; C.A. (Q.P.), n° 4/2000, 19 janvier 2000, B.6.; C.A. (Q.P.), n° 72/2000, 14 juin 2000, B.4.3.; C.A. (Q.P.), n° 21/2002, 23 janvier 2002, B.6. et C.A. (Q.P.), n° 143/2002, 9 octobre 2002, B.5.1. *Adde.* C.A. (Q.P.), n° 136/2001, 30 octobre 2001, B.5.3. Rem. aussi C.A. (Q.P.), n° 105/99, 6 octobre 1999, B.6.2. concernant la délégation avalisée à l'administration de préciser des cas particuliers de force majeure. Des «circonstances exceptionnelles» sont aussi parfois invoquées, mais combinées avec le principe de la continuité du service public. Voir C.A. (Q.P.), n° 49/98, 20 mai 1998, B.4.: «La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public». Dans le même sens: C.A. (Q.P.), n° 30/95, 4 avril 1995, B.10; C.A., n° 31/95, 4 avril 1995, B.3.4.; C.A., n° 45/95, 6 juin 1995, B.4.4.; C.A. (Q.P.), n° 64/97, 6 novembre 1997, B.5.; C.A. (Q.P.), n° 3/98, 14 janvier 1998, B.7.; C.A. (Q.P.), n° 49/98, 20 mai 1998, B.4.; C.A. (Q.P.), n° 97/99, 15 septembre 1999, B.23; C.A. (Q.P.), n° 36/2000, 29 mars 2000, B.5.; C.A. (Q.P.), n° 128/2000, 6 décembre 2000, B.6.1.; C.A. (Q.P.), n° 38/2001, 14 mars 2001, B.8.1.; C.A. (Q.P.), n° 98/2001, 13 juillet 2001, B.8.1.; C.A. (Q.P.), n° 159/2001, 19 décembre 2001, B.13.1.; C.A. (R.A.), n° 189/2002, 19 décembre 2002, B.12.4.; C.A. (Q.P.), n° 6/2003, 22 janvier 2003, B.8.; C.A. (R.A.), n° 40/2003, 9 avril 2003, B.7.1. Rapp. C.A. (R.A.), 25/90, 5 juillet 1990, 8.B.7.2.; C.A. (R.A.), n° 55/92, 9 juillet 1992, 5.B.10 (en matière de réquisition); C.A. (Q.P.), n° 33/93, 22 avril 1993, B.2.; C.A. (R.A.), n° 86/98, 15 juillet 1998, B.11.; C.A. (Q.P.), n° 3/2003, 14 janvier 2003, B.2.7.

1992 relative au précompte immobilier viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que cette disposition a pour effet que la remise ou la modération proportionnelle du précompte immobilier n'est pas accordée aux propriétaires d'habitations bien entretenues, inoccupées en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté»<sup>66</sup>.

16. En revanche, la force majeure ne peut être invoquée à la légère par l'autorité en vue de faciliter son action au détriment des droits des administrés. Cela serait inconciliable avec les principes de légalité et de l'Etat de droit.

Dans cet esprit, il a été jugé que, «saisi d'un recours en annulation d'un acte administratif, le Conseil d'Etat ne peut écarter l'application des normes législatives ou réglementaires pour le seul motif qu'elle conduirait à des difficultés préjudiciables à l'intérêt général»<sup>67</sup>. Dans l'espèce à l'origine de la considération, l'application stricte du C.W.A.T.U.P. n'était pas impossible, mais elle aurait «simplement» retardé de manière considérable et fâcheuse la réalisation des travaux d'aménagement de la place Saint-Lambert à Liège, reprise par un arrêté ministériel dans une zone protégée et requérant ainsi, au terme de l'article 310 dudit code, un plan particulier d'aménagement préalable. La partie adverse invoquait l'impossibilité totale et matérielle d'appliquer la loi et de réaliser à ce stade un plan particulier d'aménagement en raison de circonstances exceptionnelles. Non seulement il lui a été répondu que de simples difficultés préjudiciables à l'intérêt général ne suffisent pas à écarter l'application des normes législatives ou réglementaires, mais l'auditeur et le Conseil d'Etat ont également profité de l'occasion pour souligner l'existence, en l'occurrence, d'une autre voie permettant de respecter la loi, d'ailleurs utilisée quelques mois avant l'arrêt: le retrait du périmètre de la zone protégée par arrêté ministériel...

17. Dans le jugement annoté, on est en quelque sorte confronté à l'hypothèse inverse dans laquelle des particuliers souhaitent éviter, au nom de difficultés préjudiciables à leurs intérêts, les inconvénients d'une politique des logements visant à inciter les propriétaires défaillants à exécuter les travaux qui leur incombent et à lutter contre un processus de désintéressement généralisé en matière d'habitat. À raison, semble-t-il, le juge civil a donc rappelé que «la force majeure ne peut résulter que d'un événement indépendant de la volonté de l'intéressé et que celui-ci n'a pu ni prévoir ni conjurer». Il a surtout confirmé l'évidence selon laquelle c'est bien à celui qui se prévaut de la cause d'exonération d'établir et de prouver *l'empêchement imprévisible et insurmontable*, subi en tant que propriétaire, de remédier à l'état d'abandon de son immeuble. Et le juge de pointer néanmoins une série de circonstances ou d'éléments de fait démontrant le contraire, à savoir l'absence d'un projet sérieux et suivi d'entretien, de rénovation ou de démolition en vue de

66. C.A. (Q.P.), n° 187/2002, 19 décembre 2002.

67. C.E., n° 44.967, DUFOUR, précité.

construire de nouveaux immeubles... circonstances et éléments dont il est permis de tirer les enseignements suivants.

Pour être en situation de force majeure en matière d'abandon d'immeuble, il faut démontrer, selon le juge civil,

1° une *impossibilité* telle que, pendant la longue période d'abandon, «*tout projet adapté aux caractéristiques des biens, qu'il s'agisse de leur rénovation, de leur démolition ou de leur démolition suivie de la construction de nouveaux immeubles, était contraire aux règles en vigueur*»; tout projet adapté et non seulement ceux vaguement tentés par le propriétaire en non-conformité avec les règles urbanistiques en vigueur; quant à l'incertitude, elle ne suffit pas non plus à justifier un certain immobilisme et en tous cas pas l'absence d'entretien ou de rénovation;

2° une *imprévisibilité* telle qu'il ne peut pas être (raisonnablement) reproché au propriétaire de *s'être placé volontairement et en connaissance de cause dans la situation* dont elle se prévaut (en l'occurrence, on ne peut en effet pas considérer que la situation soit constitutive de force majeure en l'absence d'une impossibilité) au moment d'acquérir un ensemble d'immeubles déjà délabrés dans une zone difficile.

Voilà pour le moins deux avertissements sérieux lancés aux candidats à la spéculation immobilière... dont le risque est toutefois limité au paiement d'une taxe, en l'occurrence...

18. Sur les trois questions qui lui étaient soumises – proportionnalité du taux de la taxe, preuve de la publication d'un règlement prévoyant une telle taxe et force majeure qui pourrait en être exonératoire, en somme, il est permis de considérer, au terme des développements qui précèdent, que le tribunal de première instance de Bruxelles a fait preuve du bon sens indispensable pour concilier, dans la mesure du raisonnable, intérêts privés et action administrative.