

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 164.853 du 16 novembre 2006

A.133.958/XIII-2956

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
UNION DES ENTREPRISES DE
BRUXELLES**, en abrégé "**U.E.B.**",
2. **l'UNION PROFESSIONNELLE DU
SECTEUR IMMOBILIER**, en abrégé "**UPSI**",

ayant toutes deux élu domicile chez
Me Jean-Marc DETHY , avocat,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Monique KESTEMONT-SOUMERYN, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mars 2003 par l'association sans but lucratif UNION DES ENTREPRISES DE BRUXELLES, en abrégé "U.E.B.", et l'UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER, en abrégé "UPSI", qui demandent l'annulation de la circulaire n° 18 du 12 décembre 2002 du Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'aménagement du territoire, relative à la limitation des emplacements de parcage;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 16 septembre 2004, notifiée aux parties, fixant initialement l'affaire à l'audience du 14 octobre 2004 et remise ensuite à celle du 4 novembre 2004;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. DETHY, avocat, comparaissant pour les requérantes, et Mes M. KESTEMONT-SOUMERYN et V. PAUWELS, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. Le 17 juin 1970, est adoptée la circulaire ministérielle n° 59 relative à l'obligation de créer des places de parcage lors des travaux de construction; elle fut complétée par la circulaire n° 59-1 du 10 mai 1972 et modifiée par la circulaire n° 59-2 du 13 août 1975. Cette circulaire avait pour objet d'obliger les candidats-bâisseurs à prévoir dans leurs plans de bâtisse des places de parcage en nombre suffisant.

2. Le huitième point ("appliquer une politique coordonnée et dynamique de réduction du stationnement") de la huitième priorité (politique de la mobilité) du plan régional de développement, arrêté le 12 septembre 2002, envisage un remplacement de la circulaire du 17 juin 1970; ce texte est rédigé comme suit :

" La Région propose une révision de la circulaire De Saeger du 17 juin 1970. Le principe de base prévoit un nombre maximal d'emplacements autorisés (au lieu d'un minimum), lors de la délivrance des permis d'urbanisme et d'environnement pour la construction ou la rénovation d'immeubles, à l'exclusion des logements. Ce maximum est fixé en fonction de la qualité de la desserte des transports en commun".

3. Dans le courant de l'année 2002, le Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'aménagement du territoire, élabore un projet de circulaire qui tend à remplacer la circulaire du 17 juin 1970 et qui se donne, lui, pour objectif principal de limiter le nombre d'emplacements de parcage.

Plusieurs commissions sont consultées au sujet de ce projet de circulaire :

- la commission régionale de développement qui donne un avis le 30 mai 2002 ;
- le conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale qui émet un avis le 16 mai 2002 ;
- la commission régionale de la mobilité qui remet son avis le 13 mai 2002.

Si le préambule de la circulaire prétend que les communes situées sur le territoire régional auraient aussi été consultées au sujet du projet de circulaire et auraient également donné des avis, le dossier administratif ne porte la trace d'aucune consultation ni d'aucun avis des communes.

4. Le 12 décembre 2002, le Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'aménagement du territoire, adopte la circulaire n° 18 relative à la limitation des emplacements de parcage, qui est publiée au Moniteur belge du 11 février 2003. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours, d'une part, en ce qui concerne l'association sans but lucratif UNION DES ENTREPRISES DE BRUXELLES, déduite de ce qu'il ne ressort d'aucune pièce émanant de la première requérante que la liste de ses membres complétée annuellement par les modifications qui se seraient produites parmi ceux-ci - modifications plus que probables dès lors que le seul dépôt attesté de la liste date du 11 avril 1972 - aurait été déposée au greffe du tribunal de première instance et, d'autre part, en ce qui concerne l'UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER, seconde requérante, déduite de ce que celle-ci ne produit ni la publication au Moniteur belge indiquant, en même temps que la date de l'entérinement des statuts de l'union professionnelle, le lieu de son siège, l'objet pour lequel elle est instituée et la composition du personnel chargé de la direction de l'union et de la gestion de ses biens ni la liste des membres de la direction de l'union;

Considérant, quant à la première exception d'irrecevabilité, en ce qu'elle concerne la première requérante, que celle-ci a déposé la liste de ses membres le 11 avril 1972 mais qu'elle n'a assuré le dépôt de la liste modificative, mise à jour au 6 mai 2003, que le 24 octobre 2003, soit après l'introduction de la requête en annulation et après l'expiration du délai de recours en annulation;

Considérant que l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique et l'article 26 de la même loi doivent être interprétés avec mesure, comme le préconisent les travaux préparatoires; que la sanction prévue à l'article 26, alinéa 1^{er}, ne consiste, sauf en cas de dol ou de fraude, qu'en une exception dilatoire qui peut être invoquée jusqu'à régularisation de la situation; qu'ainsi, si l'omission de la formalité exigée à l'article 10 de la loi du 27 juin 1921 peut entraîner la sanction prévue par l'article 26, il paraît excessif d'appliquer automatiquement cette sanction à une inexactitude ou à une omission mineure, alors que la publication elle-même a été, pour l'essentiel, accomplie; qu'ayant accompli l'ensemble des formalités prescrites pour jouir de la personnalité juridique et ne s'étant, par ailleurs, pas rendue coupable de dol ou de fraude, la première requérante disposait effectivement de la capacité à agir lorsqu'elle a introduit le présent recours en annulation; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant à la première exception d'irrecevabilité, en ce qu'elle concerne la seconde requérante, que celle-ci a déposé les pièces visées en annexe à son mémoire en réplique; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité, déduite du défaut d'intérêt des requérantes;

Considérant qu'en ce qui concerne la première requérante, elle soutient que celle-ci déclare agir en justice en raison des contraintes que la diminution des emplacements de parking engendrera pour les entreprises qui souhaiteront établir un second siège d'activités à Bruxelles ou augmenter leur capacité existante d'unités de parking; que, pour la partie adverse, le recours ne se rattache pas à l'objet social de la première requérante qui a pour objet de promouvoir l'activité économique et le bien-être social des entreprises qu'elle représente dans la Région de Bruxelles-Capitale, puisque on ne voit pas de quelle manière le bien-être social et l'activité économique seraient lésés par la diminution du nombre d'emplacements de parking dans les entreprises; que la partie adverse affirme qu'au contraire, le but visé par la circulaire est de permettre un développement plus durable dans la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que les entreprises devront pouvoir se développer dans un meilleur contexte et une meilleure

accessibilité; qu'elle conteste l'apparition de contraintes insurmontables et ajoute que compte tenu de l'application progressive de la circulaire, de son caractère non contraignant, de la mise sur pied de mesures alternatives de déplacement, la première requérante n'établirait pas suffisamment en quoi la situation créée par la circulaire serait préjudiciable aux intérêts collectifs qu'elle défend; qu'elle fait observer que la première requérante ne défend que les intérêts collectifs des entreprises et qu'elle n'est donc concernée que par les seules dispositions de la circulaire qui prévoient un nombre d'emplacements pour les entreprises et non par les dispositions qui concernent les immeubles à logements multiples;

Considérant qu'en ce qui concerne la seconde requérante, la partie adverse observe que celle-ci affirme que la circulaire attaquée affecte sérieusement le secteur immobilier et que l'absence d'un nombre raisonnable d'emplacements de stationnement incitera les opérateurs économiques et les investisseurs à délaisser les projets immobiliers réalisés à Bruxelles au profit de projets localisés dans des zones plus accessibles pour des voitures; que, pour la partie adverse, l'objet social de la seconde requérante, qui défend les intérêts du secteur immobilier, ne justifie pas que celle-ci se sente lésée par l'adoption et l'application de l'acte attaqué; qu'elle soutient que l'objet social est consacré à la qualité de l'art de construire qui serait étrangère à l'objet de la circulaire et que cet objet ne peut pas être interprété de manière extensive;

Considérant que sont recevables les recours en annulation qui sont formés par des associations sans but lucratif se prévalant d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en vertu de leur objet social; que la défense des intérêts collectifs des membres de l'association est admissible dès lors qu'elle ne se confond pas avec celle des intérêts individuels ou individualisables des membres auxquels l'acte attaqué est susceptible d'être appliqué;

Considérant qu'en vertu de l'article 3 de ses statuts, l'association sans but lucratif UNION DES ENTREPRISES DE BRUXELLES, première requérante, a pour objet social :

- " a/ de grouper les entreprises ayant un siège d'activité dans le territoire de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, en vue de promouvoir l'activité économique et le bien-être social dans cette région;
- b/ de participer, en tant que telle, à toute consultation ou représentation de la vie économique et sociale sur le plan local, régional, national ou international";

Considérant que la première requérante exprime la crainte que la mesure générale de réduction des emplacements de parcage n'expose les entreprises bruxelloises à des "contraintes insurmontables" quant à l'accès de leur personnel et des visiteurs, si elles souhaitent établir un second siège d'activité à Bruxelles ou augmenter leur capacité existante en unités de parking, de même qu'elle risque d'entraver le développement de l'activité économique par le risque de délocalisation des entreprises;

Considérant qu'il apparaît que la circulaire attaquée, qu'elle soit ou non efficace et opportune du point de vue de l'intérêt général, a pour objet de réduire le nombre des emplacements de parking admissibles dans les entreprises ou d'imposer un chiffre maximum de ceux-ci, en ce qui concerne notamment les véhicules de leur personnel, les véhicules fonctionnels, ceux de leurs visiteurs, de même qu'elle prévoit des obligations en matière de stationnement des vélos et cyclomoteurs ou dans le domaine des aires de livraison; que ces obligations sont de nature à imposer aux entreprises des contraintes supplémentaires lorsqu'elles sollicitent un permis d'urbanisme, et sont donc susceptibles d'affecter défavorablement et directement les intérêts collectifs - distincts de l'intérêt général - pour la défense desquels la première requérante a été constituée; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la seconde requérante est une union professionnelle et que, compte tenu de l'article 10 de la loi du 31 mars 1898, le droit d'action de l'union professionnelle pour la défense des intérêts de ses membres est plus large que celui qui est reconnu à une association sans but lucratif;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de ses statuts, l'UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER se donne l'objet social suivant :

- " L'objet social de l'union est exclusivement l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres.
A cet effet, l'union s'occupera de :
1. Encourager la recherche dans tous les domaines intéressant le secteur immobilier.
 2. Promouvoir et appuyer toutes mesures législatives et administratives favorables au secteur immobilier.
 3. Favoriser l'essor de l'industrie de la construction de telle manière, notamment, que l'entreprise soit à même de procurer à chaque famille belge son logement.
 4. Promouvoir et protéger, dans le public, le droit à la propriété.
 5. Encourager la standardisation des procédés de construction.
 6. Promouvoir et encourager l'amélioration constante des techniques et moyens de construire.
 7. Collaborer avec les producteurs et vendeurs de matériaux de construction et d'équipements et les entrepreneurs, afin d'assurer la meilleure qualité au moindre coût.
 8. Développer dans l'industrie de la construction une notion élevée des objectifs et des responsabilités des constructeurs au service de la société.

9. Promouvoir et appliquer les règles professionnelles de progrès et d'honneur, énoncées à l'article 5 des présents statuts.
10. Publier des informations auprès des membres, des particuliers, des pouvoirs publics.
11. Conseiller les membres en toutes matières d'ordre professionnel, notamment technique, esthétique, juridique et financier.
12. Représenter les membres auprès des autorités, collaborer avec les instances publiques et leur donner conseil";

Considérant que la seconde requérante défend les intérêts du secteur immobilier et de ses membres, sans que l'on puisse restreindre son objet social, que ses statuts définissent de manière claire et précise, à la "qualité de l'acte (ou l'art) de construire", comme le prétend la partie adverse;

Considérant que la circulaire attaquée implique des contraintes, nouvelles ou renouvelées, au secteur immobilier lorsqu'un projet est conçu ou réalisé qui nécessite l'octroi d'un permis d'urbanisme; que ces contraintes sont de nature à affecter directement et défavorablement les intérêts pour la défense desquels l'union a été créée et les intérêts professionnels des membres de celle-ci; qu'elles suffisent donc à fonder l'intérêt de l'union à agir en annulation à l'encontre de cette circulaire, sans qu'il incombe au Conseil d'Etat de vérifier l'opportunité ou l'utilité de ces contraintes; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que les requérantes soutiennent que, bien que la partie adverse tente de s'en défendre par quelques clauses de style, la circulaire attaquée entend bien fixer un cadre réglementaire nouveau et spécifique pour l'octroi d'emplacements de stationnement lors de la délivrance de permis d'urbanisme et qu'il s'agit donc d'un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; que, selon elles, il faut constater que la circulaire attaquée rencontre tous les critères en fonction desquels on reconnaît à un acte un caractère réglementaire, c'est-à-dire :

- 1/ la promulgation de règles de droit nouvelles : établissement de zones géographiques et de critères de calcul des unités de parking pouvant être autorisées;
- 2/ la menace d'utiliser des moyens de contrainte en cas de non-respect des dispositions prévues;
- 3/ la renonciation par les autorités urbanistiques subordonnées et par le Gouvernement à l'exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation;
- 4/ la publication au Moniteur belge;
- 5/ elle contient un ensemble de termes ou de formulations qui relèvent d'un langage réglementaire;

Considérant que la partie adverse conteste que la circulaire attaquée revête un caractère réglementaire et affirme que les prétendues clauses de style invoquées par les requérantes reflètent très exactement la portée que son auteur a voulu conférer à la circulaire; que, selon la partie adverse, il s'agit effectivement d'une circulaire adressée à diverses autorités administratives, plus particulièrement aux autorités compétentes en matière de délivrance des certificats et des permis d'urbanisme et de lotir, afin de les guider dans le choix des critères à prendre en considération lors de l'examen d'une telle demande ; qu'elle fait observer que le préambule de l'acte attaqué indiquerait clairement qu'il s'agit d'une ligne de conduite proposée par le secrétaire d'Etat aux autorités compétentes dans le but de maîtriser l'évolution de la circulation et les nuisances qui en résultent; qu'elle soutient que certains des critères de la circulaire réglementaire ne sont pas pertinents ou ne sont pas "rencontrés" par le texte attaqué, ainsi, selon elle, le critère de la publication au Moniteur belge qui vise à assurer la publicité de la circulaire à l'égard des tiers, ne serait pas déterminant et, s'agissant de la promulgation de règles de droit nouvelles, ce critère ne serait, selon elle, pertinent que si l'auteur de ces "règles de droit" a eu l'intention de les rendre obligatoires, s'il a le pouvoir de lier celui qui doit les appliquer et s'il a les moyens de "sanctionner" leur inexécution; qu'elle affirme que la circulaire indique elle-même qu'elle n'est pas contraignante, qu'elle ne prévoit pas de sanction et que les autorités chargées de l'appliquer conservent leur pouvoir discrétionnaire ainsi que la faculté de s'écarter de la ligne de conduite afin d'apprécier chaque demande au cas par cas; que, selon la partie adverse, il en va de même pour le Gouvernement qui conserve son pouvoir d'appréciation sans être lié par les critères que la circulaire prévoit; qu'elle prétend que, dans sa forme même, l'acte attaqué ne donne pas l'illusion d'être un règlement, le texte de la circulaire étant continu, explicatif, sans être présenté sous la forme d'articles, à l'instar d'un règlement; qu'enfin, la partie adverse met en exergue l'absence de caractère général des dispositions de la circulaire qui est adressée aux autorités compétentes en matière de délivrance de certificats et de permis, mais non à la généralité des citoyens;

Considérant que l'article 164 de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme range parmi les objets que peuvent régir les règlements régionaux d'urbanisme, "l'aménagement d'emplacements destinés à la circulation et au parcage des voitures en dehors de la voie publique"; que cette matière a donc vocation, dans l'esprit du législateur régional, à être traitée par la voie réglementaire;

Considérant que la circulaire attaquée énumère une série de "critères de décision" très détaillés, qui doivent permettre de déterminer le nombre - maximal ou minimal - d'emplacements de parcage de véhicules du personnel, en dehors de la voirie, que doivent prévoir les projets soumis à permis d'urbanisme, lorsqu'il s'agit d'une

construction neuve, d'une reconstruction, d'une transformation ou de la modification de la destination d'un immeuble; que, pour la construction d'immeubles à logements multiples, la circulaire impose de créer "au moins" un nombre d'emplacements de parking qui est fonction du nombre et de la superficie des logements; qu'en ce qui concerne les entreprises, la circulaire énonce des principes de calcul qui doivent déterminer un nombre maximal d'emplacements de parking; que des critères précis sont prévus tels la situation dans l'une des zones d'accessibilité entre lesquelles le territoire régional est réparti, le nombre d'emplois, la superficie du terrain et la superficie de plancher, critères qui doivent être combinés pour calculer le nombre maximal d'emplacements dans chaque cas de figure; qu'une carte divisant l'ensemble du territoire régional en zones d'accessibilité est annexée à la circulaire; que des règles particulières sont prévues pour le stationnement des vélos et des cyclomoteurs, pour celui des véhicules fonctionnels, pour celui des véhicules des visiteurs, des clients ou des spectateurs, pour les aires de stationnement, de même que sont prévues des normes de sécurité;

Considérant qu'un régime aussi détaillé et rigoureux ne laisse plus aucune place au pouvoir d'appréciation de l'autorité qui est chargée de se prononcer sur la demande de permis d'urbanisme; que si les commentaires de la circulaire prévoient la possibilité de s'écarter des critères de décision lorsque leur stricte application se révélerait être en contradiction avec le bon aménagement des lieux, cette faculté de dérogation est strictement contenue puisqu'il est prévu que l'autorité ne pourra s'écarter des critères de la circulaire qu'à la condition de motiver cette décision en fonction du bon aménagement local, tout en tenant compte de son incidence sur la mobilité générale et pour autant que sa décision soit conforme à l'avis du fonctionnaire délégué; que la possibilité de déroger à une règle n'enlève pas à l'acte qui la formule son caractère réglementaire; que les critères de décision apparaissent donc constitutifs, par nature, de véritables règles qui, sauf dérogation, ont vocation à s'appliquer automatiquement aux cas individuels entrant dans le champ d'application de la circulaire;

Considérant que les termes mêmes de la circulaire attaquée ne laissent pas de doute sur la volonté de son auteur de rendre les règles qu'elle contient obligatoires à l'égard non seulement des autorités administratives auxquelles elle est adressée et qui sont chargées de se prononcer sur les demandes de permis ou même sur les recours administratifs mais aussi indirectement à l'égard des demandeurs de permis qui, sous peine de s'exposer à un risque de refus, devront y conformer leur projet; qu'il faut ainsi relever notamment l'emploi, dans la circulaire, d'expressions caractéristiques du règlement telles que "critères de décision", "règle générale", "nombre maximal d'emplacements autorisables", "imposition d'un quota maximum", "les immeubles doivent

être équipés de (...)", qu'il ressort des travaux en commission régionale de développement que le représentant du secrétaire d'Etat, auteur de la circulaire attaquée, a, en effet, déclaré à cette occasion que "le Gouvernement donnera les instructions au fonctionnaire délégué afin qu'il fasse strictement appliquer le quota maximum, sur ordre strict du ministre"; que, dans son avis du 30 mai 2002, la commission régionale de développement aboutit à la conclusion qu'il s'agit d'une "réglementation relative au stationnement sous (la) forme d'une circulaire", même si elle approuve finalement ce choix pour la raison, qu'il serait, selon elle, temporaire; que la commission régionale de la mobilité parle également de "réglementation relative au stationnement sous (la) forme de circulaire";

Considérant que la partie adverse dispose des moyens de forcer les autorités chargées de les appliquer à assurer le respect des directives énoncées par la circulaire; que celle-ci est adressée aux collègues des bourgmestre et échevins, aux fonctionnaires délégués, au collège d'urbanisme, aux autorités compétentes en matière de délivrance de certificats et de permis d'urbanisme ou de permis de lotir, et aux services d'urbanisme et de planification de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale; que le fonctionnaire délégué est soumis au pouvoir hiérarchique de la partie adverse et que la circulaire "l'invite" expressément à appliquer systématiquement les critères de décision dans la formulation de son avis et à suspendre tout permis qui ne se conformerait pas à cet avis; que le Gouvernement est l'instance dernière des recours administratifs et peut être saisi, selon le cas, tant par le fonctionnaire délégué que par le collège des bourgmestre et échevins ou le demandeur, de recours dirigés contre les décisions du collège d'urbanisme; que les demandeurs de permis devront conformer leur projet aux règles que la circulaire énonce sous peine de s'exposer à un refus de permis ou à une décision imposant ces règles sous la forme de conditions assortissant le permis; qu'ainsi, bien qu'adressée formellement à certaines autorités administratives, la circulaire attaquée affecte, en réalité, la généralité des citoyens, ce qui explique sans doute qu' elle ait été publiée au Moniteur belge;

Considérant que la circulaire attaquée modifiant l'ordonnancement juridique est réglementaire et que, partant, elle constitue un acte susceptible de recours;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 105, 108 et 160 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, des articles 8, 37, 41 et 52 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de l'excès ou du détournement de pouvoir; qu'en la seconde branche du moyen, elles font valoir qu'en vertu de l'article

108 de la Constitution et de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 lu en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au Gouvernement; qu'elles soutiennent que les ministres et secrétaires d'Etat ne peuvent exercer un pouvoir réglementaire que sur la délégation expresse du Gouvernement et pour autant que ce pouvoir se limite strictement à l'adoption de mesures de détail; qu'en l'espèce, selon les requérantes, la partie adverse n'a pas reçu de délégation spécifique pour adopter l'acte attaqué, délégation qui, en toute hypothèse, n'aurait pas pu être légalement justifiée compte tenu du caractère général des mesures adoptées;

Considérant que la partie adverse répond à titre principal à la seconde branche du moyen qu'il ne s'agit pas d'un règlement mais d'une circulaire de telle manière que l'affirmation des requérantes selon laquelle le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au Gouvernement, ne trouve pas à s'appliquer; qu'elle soutient à titre subsidiaire qu'en tout état de cause, même si le Conseil d'Etat devait considérer que la circulaire attaquée revêt un caractère réglementaire, son auteur était compétent pour prendre un tel acte; qu'elle invoque à cet égard l'article 5, c, premier tiret, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement, qui accorde une délégation aux ministres compétents dans la matière des permis d'urbanisme et d'environnement; que la partie adverse allègue ensuite que l'article 2, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit que le Ministre-Président DUCARME est compétent dans le domaine de l'aménagement du territoire; qu'elle cite ensuite l'article 4 de l'arrêté ministériel du 19 octobre 2000 fixant les compétences du secrétaire d'Etat régional adjoint au Ministre-Président, article qui délègue au Secrétaire d'Etat DRAPS les compétences en matière "d'aménagement du territoire tel que défini à l'article 6, § 1^{er}, I, 1, 2 et 3, à l'exception des opérations menées à l'intervention de la SDRB, 5, 7 de la loi spéciale à l'exception du plan régional de développement"; qu'elle invoque enfin l'application de l'article 5 de ce même arrêté pour conclure que le secrétaire d'Etat qui est l'auteur de l'acte, était habilité et compétent pour adopter l'acte attaqué qui relève de l'aménagement du territoire;

Considérant que la circulaire réglementaire attaquée émane du seul Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'aménagement du territoire, des monuments et des sites et du transport rémunéré des personnes;

Considérant que l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement accorde délégation de compétences aux ministres mentionnés dans l'arrêté du 16 juillet 1999 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement "en ce qui concerne l'exécution des dispositions légales et réglementaires" dans les matières que l'arrêté énumère et parmi lesquelles figurent les permis d'urbanisme et d'environnement, les certificats d'urbanisme et d'environnement et les permis de lotir à l'exception des recours y relatifs, l'audition des parties dans le cadre desdits recours ainsi que les agréments visés aux articles 70 et suivants de l'ordonnance du 5 juin 1997, à l'exception des agréments des chargés d'études d'incidences; que l'article 2, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1999 fixant la répartition des compétences entre les ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans sa version applicable au moment de l'adoption de la circulaire attaquée, dispose que le Ministre-Président du Gouvernement est compétent pour l'aménagement du territoire; que l'article 4 de l'arrêté qualifié de "ministériel" (alors que son préambule signale qu'il émane du "Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale" et qu'il est signé par le Ministre-Président DUCARME et par le Secrétaire d'Etat régional DRAPS, bénéficiaire de la délégation) du 19 octobre 2000 fixant les compétences du secrétaire d'Etat régional adjoint au Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des pouvoirs locaux, de l'aménagement du territoire, des monuments et des sites, de la rénovation urbaine et de la recherche scientifique délègue au Secrétaire d'Etat régional DRAPS une série de compétences parmi lesquelles figure l'aménagement du territoire; que l'article 5 dudit arrêté "ministériel" dispose comme suit :

- " Dans l'exercice des compétences précédemment énumérées, le secrétaire d'Etat dispose des attributions ministérielles déléguées par le Gouvernement telles qu'elles sont définies dans l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement. Il agit, dans ce cadre, sans le contreseing du ministre titulaire des matières qui lui sont déléguées, sauf dans les cas imposés par la loi";

Considérant que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, entre autres, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui dispose que :

- " Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en conseil des ministres, de toutes affaires de sa compétence";

Considérant qu'en vertu de l'article 37, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le Gouvernement procède à la répartition des tâches en son sein en vue de la préparation et de l'exécution de ses décisions; que c'est cette dernière formulation qu'emploie l'article 5 de l'arrêté du 18 juillet 2000 qu'invoque la partie adverse;

Considérant qu'il résulte du principe de la collégialité qui découle de ces textes que les décisions sont, en règle, prises par le Gouvernement dans son ensemble et que, sauf délégation, les ministres n'ont aucun pouvoir de décision propre; qu'ainsi c'est au Gouvernement et non pas à un seul de ses membres que revient la charge de procurer exécution à une ordonnance, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989; que la délégation consentie à un membre du Gouvernement ne peut porter que sur des questions d'importance secondaire;

Considérant que la réglementation relative à l'aménagement d'emplacements destinés au parage des voitures en dehors de la voie publique doit, en vertu de l'article 164 de l'ordonnance précitée du 29 août 1991, trouver sa place dans un règlement régional d'urbanisme qu'il appartient au Gouvernement d'édicter; que l'adoption d'une circulaire réglementant le nombre d'emplacements de parage pour véhicules hors voirie excède les limites de la délégation que le Gouvernement a accordée et aurait pu accorder au Ministre-Président; que celui-ci, qui n'est pas compétent pour adopter une telle réglementation, n'aurait pas pu déléguer un pouvoir qu'il n'a pas à l'un des secrétaires d'Etat régionaux;

Considérant que l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 porte ce qui suit :

" Les secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie du Gouvernement mais peuvent assister en tout ou en partie aux réunions de celui-ci.

Chaque secrétaire d'Etat régional est adjoint à un membre du Gouvernement faisant partie du même groupe linguistique. Ce membre du Gouvernement fixe ses compétences";

Considérant qu'il s'ensuit que le membre du Gouvernement ne peut déléguer à son secrétaire d'Etat régional que des compétences de préparation et d'exécution des décisions du Gouvernement dans les matières qui lui sont échues, à l'exclusion de tout pouvoir de décision, la détermination des compétences d'un secrétaire d'Etat régional constituant, en réalité, une subdélégation qu'un arrêté ministériel attribue à une personne qui n'est pas membre du Gouvernement; que l'arrêté ministériel du 19 octobre 2000 ne peut, à peine de voir son application écartée en raison de son illégalité, être interprété

comme attribuant au secrétaire d'Etat régional dont il fixe les compétences, un pouvoir de décision et encore moins un pouvoir réglementaire;

Considérant qu'en adoptant la circulaire réglementaire attaquée, le secrétaire d'Etat régional a exercé une compétence qui revient en propre au Gouvernement régional; que la seconde branche du premier moyen de la requête est bien fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner la première branche du premier moyen, ni les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la circulaire n° 18 du 12 décembre 2002 du Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'aménagement du territoire, relative à la limitation des emplacements de parcage , publiée au Moniteur belge du 11 février 2003.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que la circulaire annulée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
seize novembre deux mille six par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
DAOUD,	conseiller d'Etat,
KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.