CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 219.699 du 11 juin 2012

A. 201.456/XV-1660

En cause : **la Région de Bruxelles-Capitale**,

ayant élu domicile chez
Mes E. GILLET et B. DE BEYS, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
secrétaire d'État à l'Environnement,
à l'Énergie et à la Mobilité,

ayant élu domicile chez
Me J.-M. WOLTER, avocat,
avenue de la couronne 340
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 2011 par la Région de Bruxelles-Capitale, qui demande l'annulation de l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes, publié au *Moniteur belge* du 20 juin 2011;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. L. JANS, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu la note de M. L. JANS, premier auditeur, par laquelle il est demandé que soit mise en œuvre la procédure organisée par l'article 14*quinquies* du règlement général de procédure;

Vu la lettre notifiée à la partie adverse le 23 mars 2012, l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins que, dans un délai de quinze jours, la partie adverse ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 2 février 2012, la partie adverse a reçu le rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants:

« […]

II. Éléments de la cause

REGLEMENTATION (telle qu'en vigueur avant l'acte attaqué) :

Arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique.

Sous un même titre II intitulé "Règles d'usage de la voie publique" :

"***Art. 23***. *ARRÊT ET STATIONNEMENT.*

23.1. Tout véhicule à l'arrêt ou en stationnement doit être rangé :

1° À droite par rapport au sens de sa marche.

Toutefois, si la chaussée est à sens unique, il peut être rangé de l'un ou de l'autre côté.

2° Hors de la chaussée sur l'accotement de plain-pied ou, en dehors des agglomérations, sur tout accotement.

S'il s'agit d'un accotement que les piétons doivent emprunter, une bande praticable d'au moins un mètre (cinquante) de largeur doit être laissée à leur disposition du côté extérieur de la voie publique. Si l'accotement n'est suffisamment large, le véhicule doit être rangé partiellement sur l'accotement et partiellement sur la chaussée.

À défaut d'accotement praticable, le véhicule doit être rangé sur la chaussée.

23.2. Tout véhicule rangé totalement ou partiellement sur la chaussée doit être placé:

1° à la plus grande distance possible de l'axe de la chaussée;

2° parallèlement au bord de la chaussée, sauf aménagement particulier des lieux;

3° en une seule file.

Les motocyclettes sans side-car ou remorque peuvent toutefois stationner perpendiculairement sur le côté de la chaussée pour autant qu'elles ne dépassent pas le marquage de stationnement indiqué.

23.3. (Les bicyclettes et les cyclomoteurs à deux roues doivent être rangés en dehors de la chaussée et des zones de stationnement visées à l'article 75.2 de telle manière qu'ils ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers, sauf aux endroits signalés conformément à l'article 70.2.1.3°f.)

23.4. Les motocyclettes peuvent être rangées hors de la chaussée et des zones de stationnement visées à l'article 75.2 de telle manière qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers.

[23.4 Les motocyclettes peuvent être rangées sur les trottoirs et, en agglomération, sur les accotements en saillie, de manière telle qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers et à condition de laisser libre une bande praticable d'au moins

1,50 mètre de largeur.]

Art. 24*. INTERDICTION DE L'ARRÊT ET DU STATIONNEMENT.*

Il est interdit de mettre un véhicule à l'arrêt ou en stationnement à tout endroit où il est manifestement susceptible de constituer un danger pour les autres usagers de la route ou de les gêner sans nécessité, notamment:

*1° **sans préjudice de l'article 23.4**, sur les trottoirs et, dans les agglomérations, sur les accotements en saillie, sauf réglementation locale;*

2° sur les pistes cyclables (...) (et à moins de 5 mètres de l'endroit où les cyclistes et les conducteurs de cyclomoteurs à deux roues sont obligés de quitter la piste cyclable pour circuler sur la chaussée ou de quitter la chaussée pour circuler sur la piste cyclable.);

3° sur les passages à niveau;

4° (sur les passages pour piétons, sur les passages pour cyclistes et conducteurs de cyclomoteurs à deux roues et sur la chaussée à moins de 5 mètres en deçà de ces passages;)

5° sur la chaussée, dans les passages inférieurs, dans les tunnels et sauf réglementation locale, sous les ponts;

6° sur la chaussée à proximité du sommet d'une côte et dans un virage lorsque la visibilité est insuffisante;

7° aux abords des carrefours, à moins de 5 mètres du prolongement du bord le plus rapproché de la chaussée transversale, sauf réglementation locale;

8° à moins de 20 mètres en deçà des signaux lumineux de circulation placés aux carrefours, sauf réglementation locale;

9° à moins de 20 mètres en deçà des signaux lumineux de circulation placés en dehors des carrefours;

10° à moins de 20 mètres en deçà des signaux routiers.

Les dispositions des 9° et 10° ne sont pas applicables aux véhicules dont la hauteur, chargement compris ne dépasse pas 1,65 m, lorsque le bord inférieur de ces signaux se trouve à 2 mètres au moins au-dessus de la chaussée.".

EXPOSÉ DES FAITS

Le 11 juin 2011, le Roi prend un arrêté visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes. Cet arrêté royal modifie plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique. L'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 constitue l'objet de la requête. Il remplace l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, précité.

L'article 4 de cet arrêté du 11 juin 2011 est libellé comme il suit :

" Art. 4. L'article 23.4 du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 28 décembre 2006, est remplacé par ce qui suit :

"Les motocyclettes peuvent être rangées sur les trottoirs et, en agglomération, sur les accotements en saillie, de manière telle qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers et à condition de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètre de largeur.""

Cet arrêté royal, alors en projet, a fait l'objet d'une concertation le 17 décembre 2009, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (Régions), conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (procédure de concertation associant les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale).

Dans le rapport portant sur cette concertation (pièce n°4 du dossier administratif), l'on peut lire sous une rubrique B.5. intitulée "Stationnement des motos en dehors de la Chaussée" que :

"*L'article 4 du code de la route qui permet le stationnement des motos hors de la chaussée et des zones de stationnement est supprimé parce que cette disposition prête à confusion avec l'article 24 qui interdit le stationnement des véhicules, par exemple sur les trottoirs*".

Cet arrêté royal, alors en projet, a été soumis à la section de législation du Conseil d'État qui a donné un avis n° 48.106/4 le 5 mai 2010 (dans un délai de trente jours). L'avis donné porte également sur des dispositions en projet que l'on retrouve dans un arrêté royal du 19 juillet 2011 modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique. Cet arrêté royal modifie l'article 35.1.1 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975.

Le texte soumis à ces consultations, figure en pièce n° 3 du dossier administratif.

Le texte de l'article 4 attaqué ne figurait pas dans ce texte en projet. Dans le projet, un article 9 prévoyait d'abroger purement et simplement l'article 23.4. de l'arrêté royal du 1er décembre 1975.

L'arrêté royal du 11 juin 2011 dont l'article 4 est contesté a été publié au *Moniteur* du 20 juin 2011. Cette publication n'est pas accompagnée de celle du rapport au Roi ni de la publication de l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Le rapport au Roi figurant dans le dossier administratif (pièce n°2) expose le motif de l'article 23.4, nouveau de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, précité.

L'arrêté royal du 11 juin 2011 est entré en vigueur le 1er septembre 2011.

III. Examen de la recevabilité de la requête

La requête ne pose pas de difficultés liées à sa recevabilité.

Il convient de la déclarer recevable.

IV. Exposé et examen des moyens

EXPOSE

La requérante prend un **premier moyen** de la violation du principe de loyauté fédérale tel que consacré à l'article 143 de la Constitution, de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et du principe de bonne administration soigneuse et diligente, en ce que l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles impose que les gouvernements régionaux soient associés "*à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport*" et que toute administration normalement soigneuse et diligente se doit de veiller à transmettre un texte définitif, [qui n'est] plus susceptible d'aucune modification, aux gouvernements régionaux en vue de permettre à ces derniers d'exercer un véritable droit de regard en ces matières, dans le respect du principe constitutionnel de loyauté fédérale, alors que le texte qui a été soumis pour avis à la requérante, et en particulier l'article comprenant les modifications projetées concernant l'article 23.4, de l'arrêté du 1er décembre 1975, a fait l'objet de plusieurs modifications par la suite sans qu'une seconde demande d'avis n'ait été adressée à la requérante de sorte que celle-ci n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur le texte définitif de l'arrêté royal du 11 juin 2011, et en particulier sur son article 4.

La requérante fait valoir que la doctrine explique à propos de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que "*Cette disposition prescrit que les gouvernements des Régions doivent être associés aux projets de réglementations fédérales reprises par la disposition.*

La forme dans laquelle cette association doit prendre place n'est pas précisée plus en détail par le législateur spécial. Toutefois, il doit être déduit des travaux parlementaires de la loi spéciale du 8 *août 1980 que le "le fait d'être associé à" se situe exclusivement dans la phase de préparation de la décision à prendre. La procédure par laquelle les gouvernements régionaux*

doivent être associés à la réglementation fédérale, doit se dérouler en tout état de cause à un moment utile, à savoir à un stade d'élaboration de la réglementation dans le cadre duquel l'association des gouvernements régionaux ne se limite pas à une pure formalité.

L'"association" vise par la suite seulement la demande d'un avis et emporte plus précisément que les éventuelles propositions des gouvernements régionaux concernant la réglementation projetée doivent être analysées et discutées avec eux et que l'autorité fédérale, avant de prendre une décision définitive, doive expliquer au moins aux gouvernement régionaux pourquoi, dans le cas présent, ces propositions n'ont pas été reprises, de sorte que les gouvernements disposent de la garantie que leurs propositions n'ont pas été écartées sans raison acceptable. L'"association" suppose en d'autres mots un échange d'idées au niveau gouvernemental, par exemple dans le cadre d'un comité de concertation d'une conférence interministérielle".

Elle fait valoir que, sur la base de l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, celui-ci est habilité à annuler les arrêtés royaux adoptés, comme en l'espèce, en violation de formes substantielles, et que, en outre, la procédure d'association prévue à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles est, selon la jurisprudence du Conseil d'État, une forme substantielle d'ordre public dans la mesure où elle affecte la compétence de l'État fédéral dans ses rapports avec les Régions, de sorte qu'il est évident que l'avis du Gouvernement bruxellois était à nouveau à recueillir à la suite de la modification du projet, postérieure à l'avis donné dans le cadre de la concertation sur le texte en projet. Elle estime que, si le Gouvernement fédéral apporte à son texte des modifications substantielles indépendantes de toutes observations et suggestions lui ayant été remises à titre d'avis, il a l'obligation de soumettre à nouveau son projet aux entités dont l'avis a été sollicité, sous peine d'enfreindre l'obligation de consultation en la privant de toute portée, comme le confirme la jurisprudence du Conseil d'État relative à la formalité substantielle d'ordre public de consultation de la section de législation du Conseil d'État, qu'elle cite comme il suit :

"*3.6.2. Considérant que le texte de l'arrêté attaqué devait incontestablement être soumis à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; qu'il l'a été; que la question se pose en l'occurrence de savoir si, vu les modifications que le Gouvernement a encore apportées par la suite à l'arrêté, un nouvel avis de la section de législation était requis; que selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, un nouvel avis est requis chaque fois qu'un arrêté subit des modifications, sauf lorsqu'elles font suite à l'avis du Conseil d'État ou qu'elles sont purement formelles ou rédactionnelles;*

3.6.3.3.5. Considérant que force est de conclure de ce qui précède que la partie défenderesse a modifié substantiellement le projet d'arrêté après réception de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment en ce qu'elle a intégré dans l'arrêté attaqué les nouvelles propositions de la CREG, figurant dans la deuxième et la troisième partie de la proposition (C)-030220-CREG-124, sans soumettre à nouveau ce projet modifié à la section de législation du Conseil d'État ni indiquer pourquoi l'urgence l'autorisait à renoncer à cet avis; qu'ainsi la partie défenderesse a méconnu la formalité substantielle prescrite par l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État; que le moyen est fondé;

3.6.3.4. Considérant que, rapportée au recours en annulation formé par les parties requérantes, dont elles ont elles-mêmes limité l'objet, l'irrégularité justifie l'annulation de l'arrêté attaqué dans la mesure indiquée dans le dispositif;"

En l'espèce, la requérante relève que le projet d'arrêté royal qui lui a été transmis pour avis abrogeait l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, alors que l'arrêté royal du 11 juin 2011 attaqué a non seulement conservé cet article mais y a également ajouté une condition fixée de manière arbitraire qui n'a fait l'objet d'aucune consultation des gouvernements régionaux, à savoir "*Les motocyclettes peuvent être rangées sur les trottoirs et, en agglomération, sur les accotements en saillie, de manière telle qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers et à condition de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètre de largeur*".

Elle estime que les principes de loyauté fédérale, tels que consacrés à l'article 143 de la Constitution et de bonne administration soigneuse et diligente, s'imposent lors de l'application de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, que, en tant qu'administration soigneuse et diligente, soucieuse de l'équilibre fédéral de la Belgique, le Gouvernement fédéral a l'obligation de soumettre une seconde fois aux gouvernements régionaux tout nouveau projet modifié ou toute nouvelle modification ou tout changement fondamental, afin de véritablement associer les gouvernements concernés tout au long de l'élaboration de l'arrêté, de sorte que si des modifications substantielles ont été apportées à l'article 23.4, de l'arrêté du 1er décembre 1975, après que l'avis de la requérante a été sollicité, il appartenait au Gouvernement fédéral de consulter à nouveau la requérante sur ce nouveau point.

Elle observe que l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne prévoit aucune possibilité de déroger ou de renoncer, vu l'urgence, à la procédure d'association avec les gouvernements régionaux.

Elle relève que, en l'espèce, le Service Public Fédéral Mobilité a transmis pour avis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police et la circulation routière et de l'usage de la voie publique" dont l'article 8 visait à abroger l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique de sorte que la possibilité pour les motocyclettes de stationner sur les trottoirs et les accotements en saillie était supprimée du Code de la route et que c'est en référence à ce texte (initial) que l'avis du Gouvernement bruxellois a été rendu, lequel a examiné ce projet au regard de son "Plan piéton" en cours d'élaboration, et visant à promouvoir les déplacements à pieds, et n'a exprimé aucune remarque concernant cette abrogation. Elle fait valoir que, au mépris de toute procédure d'association des gouvernements régionaux, après avoir déjà demandé l'avis de la requérante, le Gouvernement fédéral a refondu son projet d'arrêté royal dans un projet plus restreint "visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes" et que, ce faisant, il a non seulement réintégré dans le code de la route la possibilité de stationnement pour les motocyclettes sur les trottoirs et les accotements en saillie, mais encore, l'a assortie de la "*condition de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètre de largeur*"; elle relève que cette modification a été opérée sans que la Région bruxelloise ne puisse se prononcer sur ce point par voie d'avis ou ne soit informée de ce changement d'option, et que, partant, elle enfreint l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles; elle ajoute que cette modification nuit gravement à la politique de mobilité visant à promouvoir les déplacements à pieds que la Région bruxelloise a entrepris de mettre en place en souhaitant, comme dans le cadre du (premier) projet d'arrêté royal lui ayant été soumis, voir disparaître la possibilité pour les motocyclettes de stationner sur les trottoirs et les

accotements en saillie afin précisément de faciliter et sécuriser les déplacements des piétons; elle juge que la largeur minimale de 1 mètre 50 a été fixée de manière arbitraire, sans considération de mesures piétonnes que la Région bruxelloise tend à développer, et mentionne que, à ce titre, elle disposait de motifs valables pour s'opposer à pareille mesure, qu'elle aurait pu faire valoir dans le cadre de la procédure d'association prévue par la loi de réformes institutionnelles.

La requérante prend un **deuxième moyen** de la violation de l'article 3, 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973 qui prévoit que, hors les cas d'urgence spécialement motivés, les ministres, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État le texte des projets d'arrêtés réglementaires; elle mentionne que la demande d'avis à la section de législation du Conseil d'État doit porter sur un texte définitif, intégrant le cas échéant les avis précédemment sollicités, de manière à ce que l'obligation d'ordre public de consultation du Conseil d'État soit pleinement respectée; elle relève que, en l'espèce, le texte soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État a été largement remanié ainsi que cela ressort du rapport au Roi; les modifications à certains articles de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 telles qu'elles ont été soumises à la section de législation du Conseil d'État, ayant été encore modifiées par le Gouvernement fédéral après que le Conseil d'État a rendu son avis, et sans que ces modifications ne résultent directement de ce dernier. Elle rappelle que le texte transmis à la section de législation du Conseil d'État proposait d'abroger l'article 23. 4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, alors que le texte de l'arrêté royal modificatif attaqué a, à la suite d'une nouvelle modification du Gouvernement fédéral, conservé intégralement cet article, et par conséquent la possibilité pour les motocyclettes de stationner sur les trottoirs et les accotements, en l'assortissant d'une condition arbitraire, non justifiée, de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètre de largeur.

Elle rappelle une très large jurisprudence qui atteste du caractère obligatoire de la consultation de la section de législation du Conseil d'État, de la manière suivante :

> "*Il a été décidé encore que la consultation de la section de législation du Conseil d'État constitue une formalité qui, touchant à l'ordre public, revêt un caractère substantiel. Les modalités prévues pour son accomplissement régulier revêtent le même caractère et ne tendent pas seulement à assurer la bonne organisation des travaux du Conseil d'État. Il s'ensuit que lorsque la loi permet à l'autorité compétente, sous certaines conditions, de se dispenser de consulter la section de législation ou de requérir son avis suivant une procédure accélérée, ces conditions sont d'interprétation restrictive. Toute irrégularité à cet égard doit au besoin être soulevée d'office*".

Elle ajoute que si le pouvoir exécutif apporte à son texte des modifications substantielles, indépendantes des observations et suggestions du Conseil d'État, il a l'obligation de soumettre à nouveau son projet à la section de législation ou, à tout le moins, les modifications qu'il a apportées au projet; elle renvoie à cet égard à la jurisprudence citée dans le cadre de son premier moyen et se réfère au vade-mecum de la section de législation qui mentionne que : "*On considère dans ce cas qu'il s'agit d'un nouveau projet qui tombe dans le champ d'application de l'article 3 des lois coordonnées*".

Elle conclut que l'arrêté royal du 11 juin 2011 a été dès lors adopté en violation de cette obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État.

La requérante prend un **troisième moyen** de la violation de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en ce que cette disposition renvoie à l'article 6, § 1er, VIII, 9° et 10°, de la loi spéciale

du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoyant que les Régions sont compétentes en matière de financement des communes, alors que l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011, attaqué, en autorisant le stationnement des motocyclettes sur les trottoirs et les accotements en saillie, soustrait les motocyclettes au stationnement payant en voirie organisé par les communes.

La requérante rappelle que l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises précise que :

"*Article 4.*

À la seule exception des compétences qui, en application de l'article 59quater, § 4, alinéa 2, de la Constitution, sont attribuées au Parlement wallon et au Parlement flamand, la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. Les compétences attribuées aux Parlements régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exercées par voie d'ordonnances.

L'article 16 de la loi spéciale s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires", et que les compétences des Régions sont énumérées à l'article 6, § 1er, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui prévoit que :

"Art. 6 § 1. Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

(...)

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

(...)

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

(-)

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des Régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés;"

La requérante fait valoir que depuis le transfert de la compétence en matière de financements des communes aux Régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Communautés et aux Régions, les communes sont compétentes, en vertu du principe de l'autonomie communale, pour tout ce qui n'a pas été réglé directement par le législateur régional, et que dès lors, seules les Régions sont compétentes pour limiter la compétence des communes en matière de redevances pour stationnement sur les voiries communales. Elle estime que, en permettant le stationnement des motocyclettes sur les trottoirs et accotements en saillie, le Gouvernement fédéral interfère directement sur les sources de financements des communes puisque si une commune, dans le cadre de son autonomie communale, entend mener une politique de stationnement payant sur (la majorité ou l'ensemble de) ses voiries, la possibilité prévue par le Gouvernement fédéral de déroger aux mesures de stationnement payant, en autorisant un stationnement sur les trottoirs et accotements, revient à priver les communes d'une partie des ressources visées, en sorte que l'interférence sur le financement général des communes par le Gouvernement fédéral est en ce sens avéré, seules les Régions étant compétentes pour ce faire.

La partie adverse n'a pas déposé de mémoire en réponse.

Dans son **mémoire ampliatif**, la requérante se réfère également à la pièce n° 4 du dossier administratif à savoir le procès-verbal de la réunion de concertation du 17 décembre 2009 ayant pour objet le projet d'arrêté royal modifiant celui du 1er décembre 1975 relatif au code de la route, et qui

confirme que l'avis des Régions n'a jamais été demandé que concernant la suppression de la possibilité pour les motocyclistes de stationner en dehors de la chaussée alors que l'arrêté royal adopté a finalement non seulement conservé cette possibilité mais encore a ajouté une condition fixée de manière arbitraire qui n'a fait l'objet d'aucune consultation.

Examen

À titre principal : examen du premier moyen

Sur le premier moyen, la disposition querellée, figurant à l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes, remplace celle figurant à l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, inséré par un arrêté royal du 28 décembre 2006 relatif à la motocyclette.

Avant cette modification, cet article était libellé comme il suit : "*23.4. Les motocyclettes peuvent être rangées hors de la chaussée et des zones de stationnement vises à l'article 75.2 de telle manière qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers.*"

L'article 75.2 du même arrêté royal était libellé comme il suit:

"*75.2. Marques indiquant le bord fictif de la chaussée.*

Une large ligne continue de couleur blanche peut être tracée sur la chaussée pour marquer le bord fictif de celle-ci.

La partie de la voie publique située au-delà de cette ligne est réservée à l'arrêt et au stationnement, sauf sur les autoroutes et les routes pour automobiles.

Le début et la fin de cette zone de stationnement peuvent être indiqués par une ligne transversale continue de couleur blanche."

L'article 24.1, du même arrêté royal était libellé comme il suit :

"INTERDICTION DE L'ARRÊT ET DU STATIONNEMENT.

24. Il est interdit de mettre un véhicule à l'arrêt ou en stationnement à tout endroit où il est manifestement susceptible de constituer un danger pour les autres usagers de la route ou de les gêner sans nécessité, notamment :

1° sur les trottoirs et, dans les agglomérations, sur les accotements en saillie, sauf réglementation locale;".

Le terme véhicule désigne également une motocyclette, selon l'article 2.14 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975.

Par son remplacement par l'article 4 et par l'article 5 de l'arrêté royal du 11 juin 2011, attaqué, l'article 23.4, et l'article 24.1, de l'arrêté royal du 1er août 1975 se lisent dorénavant comme il suit :

"***[Les motocyclettes peuvent être rangées sur les trottoirs et, en agglomération, sur les accotements en saillie, de manière telle qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la circulation des autres usagers et à condition de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètre de largeur.]***"

"INTERDICTION DE L'ARRÊT ET DU STATIONNEMENT.

24. Il est interdit de mettre un véhicule à l'arrêt ou en stationnement à tout endroit où il est manifestement susceptible de constituer un danger pour les autres usagers de la route ou de les gêner sans nécessité, notamment :

***1° Sans préjudice de l'article 23.4**, sur les trottoirs et, dans les agglomérations, sur les accotements en saillie, sauf réglementation locale;*"

Le rapport au Roi figurant au dossier administratif expose que "*ces deux dispositions ont été adaptées afin d'établir clairement que les motocyclettes peuvent être rangées sur les trottoirs et sur les accotements en saillie, de manière telle qu'elles ne gênent pas ou ne rendent pas dangereuse la*

circulation des autres usagers et à condition de laisser libre une bande praticable d'au moins 1,50 mètres de largeur."

L'on admettra avec la partie requérante que la nouvelle disposition modifie largement la précédente, en autorisant dorénavant expressément le rangement des motocyclettes sur les trottoirs et, dans les agglomérations, sur les accotements en saillie. Dans le régime antérieur un tel rangement était clairement proscrit pas l'article 24 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 et le rapport au Roi indique d'ailleurs que la disposition de l'article 4 établit clairement qu'un rangement en ces deux endroits peut dorénavant avoir lieu. On relèvera aussi que le projet de cette nouvelle disposition n'a été soumis ni à concertation prévue par la loi spéciale de réformes institutionnelles ni à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, les projets soumis abrogeant tout simplement l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, alors qu'il comporte cependant des conséquences importantes en particulier pour l'organisation de la circulation sur les trottoirs, qui sont spécifiquement aménagés pour les piétons.

En effet, selon la définition figurant à l'article 2.40, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, "*Le terme "trottoir" désigne la partie de la voie publique en saillie ou non par rapport à la chaussée, qui est spécifiquement aménagée pour la circulation des piétons, revêtue de matériaux en dur et dont la séparation avec les autres parties de la voie publique est clairement identifiable par tous les usagers. Le fait que le trottoir en saillie traverse la chaussée ne modifie pas l'affectation de celui-ci.*"

L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, prévoit que les gouvernements seront associés à des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports (…). La disposition attaquée fait manifestement partie de telles règles de police générale.

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, "associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire au moins de lui exposer avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'a pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible". Dans son avis rendu sur l'arrêté royal attaqué, alors en projet, la section de législation a d'ailleurs rappelé au Secrétaire d'État à la Mobilité que "*Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements régionaux. Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies non datées des lettres adressées aux différents gouvernements régionaux. Il revient par conséquent à l'auteur du projet de veiller au complet accomplissement de cette formalité préalable.*".

Or, n'ont manifestement pas été associés à l'élaboration de la règle attaquée, qui ne figurait nullement dans les projets soumis à la procédure d'association susvisée, et dont on a souligné le caractère nouveau, les gouvernements régionaux, dont la partie requérante, en violation de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en sorte que les auteurs de la disposition querellée ont violé une formalité substantielle visée par l'article 14*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État (en l'occurrence une association de gouvernements prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 prise elle-même en exécution de l'article 39 de la Constitution). En outré, le projet pour lequel les gouvernements régionaux ont été associés prévoyait la suppression de l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, confirmant ainsi l'interdiction de ranger une motocyclette sur un trottoir ou, en agglomération, sur un accotement en saillie, alors que la disposition

critiquée de l'arrêté royal du 11 juin 2011 prend une direction tout à fait opposée puisqu'il autorise ce même rangement sur un trottoir ou, en agglomération, sur un accotement en saillie.

Partant le premier moyen est fondé.

Le premier moyen et le deuxième moyen qui ont été estimés fondés suffisent chacun à annuler la disposition contestée.

À titre subsidiaire : examen du deuxième moyen

De même, sur le deuxième moyen, la disposition querellée n'a pas été soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État. En effet, dans le projet soumis à la section de législation, un article 9 prévoyait d'abroger purement et simplement l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975.

Or, le Conseil d'État estime que lorsque les modifications à un projet d'arrêté qui sont intervenues postérieurement à l'avis de la section de législation trouvent leur cause dans des observations formulées dans cet avis ou lorsque le projet d'arrêté n'a pas subi de modification substantielle dans la période qui a suivi cet avis, il n'y a pas lieu de soumettre à nouveau le projet d'arrêté ainsi modifié à la section de législation.

La question qui se pose en l'occurrence est celle de savoir si la disposition querellée, qui ne se trouvait pas dans le texte soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État, peut être considérée comme apportant une modification substantielle au projet. Pour rappel, le projet abrogeait la disposition de l'article 23.4, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, précité. Il résulte de son contenu et de la modification qu'elle engendre dont les conséquences ont déjà été relevées à l'occasion de l'examen du premier moyen que la nouvelle disposition modifie substantiellement la précédente, en autorisant dorénavant de manière expresse le rangement des motocyclettes sur un trottoir et, en agglomération, sur un accotement en saillie, alors que comme cela a déjà été précisé, selon la définition même figurant à l'article 2.40, de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, "*Le terme "trottoir" désigne la partie de la voie publique en saillie ou non par rapport à la chaussée, qui est spécifiquement aménagée pour la circulation des piétons, revêtue de matériaux en dur et dont la séparation avec les autres parties de la voie publique est clairement identifiable par tous les usagers.*
Le fait que le trottoir en saillie traverse la chaussée ne modifie pas l'affectation de celui-ci.", en sorte que alors qu'il était jusque-là réservé à la circulation des piétons, un trottoir peut dorénavant et conformément à la disposition attaquée, accueillir également des motocyclettes; si la disposition querellée nuance toutefois cette nouvelle règle en prévoyant qu'une bande praticable d'au moins 1 mètre 50 de largeur doit être laissée libre pour les autres usagers, et que le rangement des motocyclettes ne doit pas gêner ou rendre dangereuse la circulation de ces derniers, il n'en demeure pas moins que la règle même qu'instaure la disposition querellée modifie substantiellement l'usage piétonnier qui était réservé jusque-là aux trottoirs. La définition de l'accotement en saillie figurant à l'article 2.42 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 ne prévoit en revanche pas d'usage défini, sauf à indiquer à l'alinéa 2 que par son revêtement en général (matériau meuble), il sera difficilement praticable pour les piétons.

Partant, il appartenait aux auteurs de la disposition attaquée alors en projet de soumettre celle-ci à la consultation de la section de législation du Conseil d'État.

Le deuxième moyen est fondé.

[…]

V. Conclusion

ANNULATION de l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes, publié au *Moniteur* du 20 juin 2011.»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion de l'auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'article 4 de l'arrêté royal attaqué,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'article 4 de l'arrêté royal du 11 juin 2011 visant à promouvoir la sécurité et la mobilité des motocyclistes.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge.*

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le onze juin deux mille douze par:

M. M. LEROY, président de chambre,
M. R. GHODS, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS M. LEROY