

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 224.218 du 2 juillet 2013

203.086/XV-1818

En cause : **la s.p.r.l. Laurent Marcel,**
ayant élu domicile chez
Mes J.-P. BAYER et C. QUOILIN, avocats,
route de Hannut 47 bte 1
5004 Namur,

contre :

1. la commune de La Bruyère,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

2. la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
Me B. HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 décembre 2011 par la s.p.r.l. Laurent Marcel, qui demande l'annulation de la délibération adoptée le 25 août 2011 par le collège [lire : le conseil] communal de La Bruyère, ayant pour objet le règlement complémentaire de circulation routière relatif à l'interdiction de stationnement des véhicules automobiles dans les rues des Dames Blanches et du Ry d'Argent à Rhisnes;

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et le mémoire en réplique, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties, et les derniers mémoires de la requérante et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 27 mai 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 juin 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me E. DEPREZ *loco* Mes J.-P. BAYER et C. QUOILIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse ainsi que *loco* Me B. HENDRICKX pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, 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 cause se présentent comme suit :

La société requérante exerce l'activité de concessionnaire en automobiles et exploite un atelier de réparation à l'adresse du n° 2 de la rue du Ry d'Argent à Rhisnes depuis 1988. Le garage est situé sur une parcelle formant un angle aigu avec la rue des Dames Blanches, les deux voies débouchant sur un rond-point. L'école communale est située à proximité.

Par une lettre du 1^{er} mars 2010, les autorités de la zone de police Orneau-Mehaigne attirent l'attention des parties adverses sur les difficultés de circulation et de stationnement observées dans le quartier. On peut y lire notamment ce qui suit :

«(...) ces derniers mois, il semble qu'il y ait de plus en plus de véhicules stationnés aux abords du garage. Une partie d'entre eux sont des véhicules d'occasion. Ils ne sont donc plus immatriculés et ne peuvent être exposés sur la voie publique. Sinon, il s'agit de véhicules immatriculés en attente d'entretien ou de réparation.

Même en se limitant aux véhicules du garage lui-même, je pense que la situation peut difficilement continuer à être jugée tolérable. J'ai réalisé 3 prises de vue à cet effet :

Photo n° 1 : vue de la rue des Dames Blanches. La rue est bien dégagée. Les voitures du garage sont placées en stationnement sur l'accotement en saillie. Il s'agit néanmoins d'une infraction au code de la route.

Photo n° 2 : vue du carrefour de la rue des Dames Blanches et de la rue du Ry d'Argent (au rond-point). Bien dégagé lors de la prise de vue mais il est courant que de véhicules masquent la vue vers la gauche lorsque l'on circule rue du Ry d'Argent en direction du rond-point.

Photo n° 3 : vue de la rue du Ry d'Argent. Des véhicules sont placés en stationnement sur l'accotement en saillie. D'autres le sont sur la chaussée mais placés en stationnement régulier.

Le problème de la fluidité de la circulation se présente le plus souvent aux heures de pointe.

Lors de l'entrée et sortie de l'école communale toute proche, des stationnements irréguliers perturbent les autres usagers (piétons et véhicules en mouvement). Endroits sensibles : voir photo n° 1 (A) et photo n° 3 (B).

Le problème s'accroît également en fin de journée et est créé par les visiteurs du garage. J'ai souvent constaté vers 17.00 heures (en quittant mon service), le stationnement irrégulier de véhicules entre le passage pour piétons et le carrefour. Voir photo n° 3 (B).

J'applique jusqu'à présent la politique de l'avertissement au cas par cas mais comme les clients sont différents de jour en jour, ce n'est qu'un éternel recommencement. Quant à l'exploitant du garage, il est bien conscient du problème mais il ne trouve pas de solution car les lieux sont devenus trop petits pour l'expansion de son exploitation.»

Le 13 avril 2010, un avertissement est adressé à la requérante par les autorités communales, apparemment sans résultat. Un second rapport est établi par les services de police le 19 novembre 2010; il préconise le placement de potelets pour empêcher les stationnements irréguliers.

Après qu'un second avertissement a été adressé à la requérante le 14 avril 2011, le conseil communal de La Bruyère adopte le 25 août suivant, conformément au projet recommandé par la direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques de la Région wallonne, le règlement qui fait l'objet du recours. Il se présente comme suit :

«LE CONSEIL,

Vu la loi relative à la police de la circulation routière;

Vu le règlement général sur la police de la circulation routière;

Vu l'arrêté ministériel fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la circulation routière;

Vu l'article 2 du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Attendu qu'il y a lieu de solutionner au mieux différents problèmes de circulation routière et de stationnement rue des Dames Blanches et rue du Ry d'Argent à Rhisnes;

Attendu que les mesures ci-après s'appliquent à la voirie communale;
ARRÊTE, par 11 voix pour et 6 abstentions (PS et Ecolo),

Article 1^{er}.

Le stationnement est interdit :

- Rue des Dames Blanches, du côté des immeubles à numérotation paire
- Rue du Ry d'Argent, du côté des immeubles à numérotation impaire, du mitoyen de l'immeuble numéro 4 jusqu'au carrefour avec la rue des Dames Blanches.

La mesure sera matérialisée par le placement de signaux E1.

Article 2.

L'interdiction d'arrêt et de stationnement en vigueur rue des Dames Blanches à Rhisnes est abrogée.

Article 3.

La chaussée est divisée en deux bandes de circulation par une ligne blanche continue rue du Ry d'Argent depuis le carrefour situé à proximité de l'immeuble numéro 6 jusqu'au mitoyen de l'immeuble numéro 4.

Article 4.

Le présent règlement sera soumis, en trois exemplaires, à l'approbation du Ministre Wallon des Travaux Publics.»

Le règlement est réputé approuvé par écoulement du délai imparti à l'autorité de tutelle.

Entre-temps, le 25 octobre 2011, le collège communal de La Bruyère délivre à la société requérante un permis unique de régularisation autorisant son exploitation jusqu'au 8 août 2031.

Le 3 novembre, la requérante dit avoir constaté que les agents communaux traçaient sur le sol de la rue du Ry d'Argent une ligne blanche continue, depuis le carrefour situé à proximité de l'immeuble n° 6 jusqu'au rond-point, soit au-delà de ce que prévoit le règlement précité, et apposaient des panneaux d'interdiction de stationner. Elle indique que l'arrêt et le stationnement sur la voie publique le long de sa propriété et de ses installations commerciales sont depuis lors totalement interdits. Elle ajoute que des contrôles systématiques sont organisés et que les automobilistes sont ainsi dissuadés de s'arrêter pour accéder au garage.

Le 20 décembre, la directrice de la direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques de la Région wallonne écrit au collège communal en observant que le marquage au sol n'est pas conforme au règlement complémentaire de roulage adopté par le conseil communal et en émettant des objections à cette mesure, notamment compte tenu de ce que la présence de véhicules en stationnement sur la chaussée contribuerait à une réduction de la vitesse de circulation des véhicules à cet endroit. Entre-temps, le 15 décembre, le collège

communal avait envoyé à cette administration un courrier justifiant un projet de règlement modificatif à soumettre au conseil lors de sa plus prochaine séance.

Le 22 décembre, le conseil communal adopte un règlement modificatif qui porte ce qui suit :

«LE CONSEIL,

Vu la loi relative à la police de la circulation routière;

Vu le règlement général sur la police de la circulation routière;

Vu l'arrêté ministériel fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la circulation routière;

Vu l'article 2 du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu la lettre du 05 décembre 2011 par laquelle le Service public de Wallonie - DGO2- Direction de la Réglementation et des Droits des Usagers informe le Collège Communal que le règlement complémentaire sur le roulage adopté par le Conseil communal en date du 25 août 2011 et relatif à la circulation des véhicules rue des Dames Blanches et rue du Ry d'Argent, peut être mis en application;

Attendu que ce règlement prévoit notamment la division de la rue du Ry d'Argent à Rhisnes par le traçage d'une ligne blanche depuis le carrefour situé à proximité de l'immeuble numéro 6 jusqu'au mitoyen de l'immeuble numéro 4;

Attendu que cette mesure permet toujours le stationnement d'une longue file de voitures sur une centaines de mètres mais cette fois du côté des immeubles portant un numéro pair;

Attendu que le dépassement d'un long train de véhicules génère un risque d'accident pour les conducteurs effectuant cette manœuvre, risque accentué par le manque de visibilité dû à la courbe de la route;

Attendu que cette voirie fait partie de l'axe principal d'entrée dans Rhisnes pour les conducteurs en provenance de l'E42, de la N4 et de la 904;

Attendu qu'une école est implantée dans son carrefour avec la rue des Dames Blanches occasionnant une densification du trafic lors de la rentrée et de la sortie des enfants;

Attendu qu'il y a lieu de prendre toute disposition de nature à enrayer le danger à cet endroit;

ARRÊTE, par 10 voix pour et 6 voix contre (groupe PS + Ecolo),

Article unique.

Le règlement complémentaire du 25 août 2011 précité est modifié comme suit :

1. La mention à l'article 1^{er} relative au stationnement "rue du Ry d'Argent, du côté des immeubles à numérotation impaire, du mitoyen de l'immeuble numéro 4 jusqu'au carrefour avec la rue des Dames Blanches", est supprimée.

2. L'article 3 est supprimé et est remplacé par la formulation suivante :

"Article 3.

La chaussée est divisée en deux bandes de circulation par une ligne blanche continue rue du Ry d'Argent depuis le carrefour situé à proximité de l'immeuble numéro 6 jusqu'au carrefour avec la rue des Dames Blanches."

Le présent règlement sera soumis, en trois exemplaires, à l'approbation du Ministre wallon des Travaux Publics.»

Ce règlement modificatif est réputé approuvé par écoulement du délai imparti à l'autorité de tutelle. Il a fait l'objet du recours enrôlé sous le n° 206.071/XV-2099, qui a été rejeté par l'arrêt n° 223.401 du 6 mai 2013;

Considérant que les parties adverses contestent l'intérêt de la requérante à l'annulation de l'acte attaqué; que la première partie adverse lui reproche de ne pas se prévaloir d'un préjudice concret quand la portée du règlement en cause se réduit à limiter le stationnement dans le quartier sans pour autant l'interdire; qu'elle indique les endroits où il reste possible de se garer dans les environs; qu'elle fait valoir que le stationnement sur l'accotement en saillie devant le garage exploité par la requérante ou le dépôt, sur la voie publique, de véhicules dépourvus de plaques d'immatriculation ne sont pas interdits par le règlement en cause, mais par le code de la route, et que le permis unique octroyé à la requérante en 2011 lui impose de ranger les véhicules en dépôt à l'intérieur de l'enceinte de son établissement; que la seconde partie adverse relève aussi que la requérante se plaint en réalité, non du règlement attaqué, mais d'une voie de fait résultant de sa mauvaise exécution, et que selon elle, si le règlement complémentaire adopté le 25 août 2011 était correctement appliqué tel quel, il ne concernerait en rien le siège d'exploitation de la société requérante; qu'elle estime donc que la requérante est sans intérêt à l'annulation et que le recours, dirigé contre une mauvaise exécution d'un acte administratif, est en tout état de cause irrecevable;

Considérant que, dans sa version d'origine, le règlement attaqué s'appliquait à la rue du Ry d'Argent, soit la voie publique qui jouxte immédiatement le garage appartenant à la société requérante; qu'indépendamment de la manière dont il a été exécuté, ce règlement diminuait les possibilités d'arrêt et de stationnement dans les environs immédiats, et affectait ainsi les conditions dans lesquelles la clientèle du garage peut accéder à celui-ci; que l'acte attaqué avait donc un impact défavorable sur l'activité de la requérante; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2, 10 et 12 des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968, des articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe général de bonne administration, de la règle suivant laquelle tout acte de l'administration doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, du devoir de minutie s'imposant à l'administration et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une première branche, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est indigente pour mentionner seulement, au préambule : «Attendu qu'il y a lieu de solutionner au mieux différents problèmes de circulation routière et de stationnement rue des Dames

Blanches et rue du Ry d'Argent à Rhisnes»; qu'elle fait valoir que sur cette seule base, il est impossible d'appréhender la nature, les causes et l'ampleur des problèmes auxquels il est ainsi fait allusion; qu'elle dénonce en outre une contradiction entre la mesure contestée, qui interdit purement et simplement le stationnement et l'arrêt des véhicules à hauteur du garage de la requérante, et le commentaire de l'ordre du jour de la réunion du conseil communal du 25 août 2011, où l'on peut lire ce qui suit au point 10 :

«Afin de remédier à différents problèmes de circulation routière et de stationnement aux abords de l'École Communale de Rhisnes et du garage automobile voisin, il est proposé au Conseil d'adopter une série de mesures visant à optimiser le nombre d'emplacements de stationnement disponibles sur la chaussée à hauteur de la rue des Dames Blanches et de la rue du Ry d'Argent.»;

Considérant qu'elle ajoute dans son mémoire en réplique que, s'il est vrai que les règlements ne sont pas soumis aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il n'en reste pas moins qu'ils doivent reposer sur des motifs exacts et pertinents; qu'elle invoque les rapports de police des 1^{er} mars et 19 novembre 2010, qui figurent au dossier de la commune, mentionnant que les principales difficultés de circulation correspondraient aux heures d'entrée et de sortie de l'école; qu'elle soutient que l'application des règles de stationnement de droit commun, le placement d'obstacles ou une présence policière dissuasive auraient suffi à y remédier, et observe qu'au lieu de mieux organiser le stationnement des véhicules dans la rue du Ry d'Argent, comme l'avait d'ailleurs préconisé l'administration régionale, l'autorité communale aura préféré l'interdire purement et simplement, sans justification aucune; que, selon elle, la mesure adoptée est paradoxale puisque la présence de véhicules en stationnement aurait eu pour effet de ralentir la circulation aux abords de l'école;

Considérant que, dans son dernier mémoire, elle rappelle les rapports de la zone de police ainsi que la position exprimée par la directrice de la direction générale opérationnelle de la Mobilité et des Voies hydrauliques dans son courrier du 20 décembre 2011, et en conclut qu'il n'était pas nécessaire d'adopter un règlement complémentaire et qu'il n'est pas démontré que les dispositions du code de la route ne suffisaient pas à remédier aux problèmes constatés; qu'elle ajoute que l'interdiction instaurée est inefficace et totalement disproportionnée eu égard aux objectifs allégués d'optimisation du nombre d'emplacements disponibles, ou de sécurité routière; qu'elle invoque l'arrêt n° 46.294 du 20 avril 1964;

Considérant que l'acte attaqué est un règlement, qui ne devait pas être motivé en la forme; que, quant à la motivation matérielle, le dossier administratif fait

apparaître les éléments de fait qui ont conduit l'autorité communale à estimer nécessaire, conformément à la suggestion de l'administration régionale, l'adoption d'un tel règlement complémentaire de circulation routière; que le stationnement aux abords du garage de la requérante et de l'école communale soulevait des problèmes concrètement identifiés; que l'autorité a pris en considération des motifs liés au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la commodité du passage dans le quartier, et que l'appréciation qu'elle a portée n'est entachée d'aucune erreur manifeste; que le Conseil d'État ne peut se prononcer sur l'opportunité des mesures adoptées ni sur les alternatives qui auraient pu leur être préférées; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'en une deuxième branche du moyen, la requérante reproche à la commune d'avoir excédé les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, en installant le 3 novembre 2011 une signalisation et un marquage routier non conformes à la délibération du conseil communal du 25 août 2011; qu'elle expose qu'alors qu'il était prévu de ne tracer une ligne blanche continue que depuis le carrefour situé à proximité de l'immeuble du numéro 6 de la rue du Ry d'Argent jusqu'au mitoyen de l'immeuble du numéro 4 (soit dans le virage), la ligne blanche a été prolongée *de facto* jusqu'au carrefour formé par la rue du Ry d'Argent avec la rue des Dames Blanches, soit sur toute la longueur de ses installations; qu'elle souligne que la première partie adverse a ainsi agi sans habilitation légale ou réglementaire; que, dans son mémoire en réplique, elle ajoute que la première partie adverse a également méconnu les dispositions de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975, soit le code de la route, dès lors qu'il n'est pas permis d'installer un marquage routier consistant en une ligne blanche continue à un endroit où une interdiction de stationner est déjà matérialisée par un signal E1; que, dans son dernier mémoire, elle fait encore valoir que l'arrêté ministériel du 11 octobre 1976 fixant les dimensions minimales et les conditions particulières de placement de la signalisation routière impose que les voies de circulation d'une chaussée divisée en deux par une ligne blanche continue aient une largeur minimale de 2,75 m., sauf cas particuliers non rencontrés en l'espèce, et que cette disposition n'est pas respectée en l'espèce puisque la rue du Ry d'Argent n'a que 5,40 m. de large;

Considérant que le recours en annulation d'un acte permet de contester la légalité de cet acte et non les mesures matérielles d'exécution qui lui font suite; que, dès lors, en tant qu'il critique l'apposition d'une ligne blanche continue au-delà du mitoyen de l'immeuble n° 4, le moyen est irrecevable; que, dans la mesure où la requérante plaide l'illégalité de l'article 3 du règlement attaqué, dans sa version originale, en raison de sa contradiction avec le code de la route ou avec l'arrêté

ministériel du 11 octobre 1976 précité, les moyens sont tardifs pour n'avoir pas été soulevés dès la requête en annulation;

Considérant qu'en une troisième branche, il est soutenu que le règlement attaqué n'a pas fait l'objet des formes légales de publicité, ce qui n'a pas empêché les agents municipaux de dresser des procès-verbaux et d'émettre des propositions transactionnelles, alors que le règlement n'était pas opposable;

Considérant que la violation éventuelle des règles relatives à la publication d'un règlement est étrangère à la légalité de celui-ci; que cette branche du moyen est irrecevable;

Considérant que la quatrième branche du moyen fait grief à l'autorité d'avoir agi de manière unilatérale, hâtive et inconsidérée, sans procéder à un examen préalable de la situation, consulter les principaux intéressés ni envisager des solutions alternatives moins dommageables; qu'il y est précisé que les difficultés de circulation et de stationnement observées dans le quartier ne seraient pas dues à l'exploitation du garage de la requérante mais au comportement des parents des élèves de l'école communale, élément que la partie adverse n'aurait pas pris en compte en commettant ainsi une erreur manifeste d'appréciation; que la requérante ajoute qu'un règlement complémentaire de circulation doit être prévu dans l'intérêt général, sans que ses auteurs cherchent à privilégier une catégorie d'usagers au détriment des autres; qu'elle invoque l'atteinte à sa liberté de commerce et d'industrie et précise dans son mémoire en réplique qu'elle critique la proportionnalité de la mesure adoptée par rapport aux risques éventuels que la commune avait en vue d'écarter; qu'elle soutient que l'autorité avait à sa disposition des mesures nettement moins restrictives pour fluidifier le trafic et résoudre le problème du stationnement aux heures de sortie de l'école communale;

Considérant qu'aucune règle et aucun des principes invoqués au moyen n'impose que l'adoption d'un règlement communal soit précédée d'une audition des personnes intéressées; qu'un règlement complémentaire de circulation routière a d'ailleurs, par définition, un nombre de destinataires indéterminé puisqu'il vise tout automobiliste de passage, et qu'aucune disposition n'en subordonne l'adoption à l'organisation d'une enquête publique; qu'aucun élément du dossier ne permet d'affirmer que la partie adverse a voulu favoriser certains usagers au détriment de la requérante, l'acte attaqué ayant d'ailleurs donné suite à une recommandation des services de la Région wallonne; que l'acte attaqué n'a pas pour objet de limiter la liberté du commerce et de l'industrie, puisqu'il règle l'occupation du domaine public; que l'atteinte qu'il porte aux intérêts de la requérante ne peut être jugée

manifestement disproportionnée, des possibilités d'arrêt et de stationnement subsistant dans les environs; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le deux juillet deux mille treize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY