

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 225.733 du 6 décembre 2013

A. 206.449/XV-2058

En cause : **la commune de Schaerbeek,**
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & C. MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me A. DAOUT, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 septembre 2012 par la commune de Schaerbeek, qui demande l'annulation de «l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du Territoire, des Monuments et Sites et de la Propreté publique du 20 juillet 2012 annulant la délibération du 30 mai 2012 par laquelle le Conseil communal de Schaerbeek établit un règlement-redevance sur le stationnement payant»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. L. RENDERS, auditeur adjoint au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 4 novembre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 décembre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me C. MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me A. DAOUT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le conseil communal de Schaerbeek a adopté le 30 mai 2012 une délibération que son intitulé présente comme une modification d'un règlement-redevance du 28 mars précédent «relatif au stationnement payant», mais qui constitue en réalité un nouveau règlement qui, aux termes de son article 7, «annule et remplace la délibération du 28 mars».

Ce règlement établit une redevance sur le stationnement des véhicules à moteur sur la voie publique (art. 1^{er}). Il en détermine le montant, qui est fixé soit en fonction de la durée pour un stationnement de deux heures maximum, et est alors payé par ticket délivré par un horodateur («tarif 2»), soit forfaitairement à 25 € pour la demi-journée (art. 2), et fait l'objet d'une invitation à acquitter la redevance apposée par le gardien de parking sur le pare-brise du véhicule («tarif 1»). Il désigne le débiteur (art. 3), présume que le conducteur qui n'a pas apposé de ticket ou a dépassé la durée de stationnement opte pour le «tarif 1» et fixe le mode de paiement (art. 3) et de recouvrement (art. 5). Il précise que la commune n'assure aucune surveillance des véhicules stationnés (art. 6) et indique quand il entre en vigueur (art. 7). Son article 5*bis* est rédigé comme suit:

«En zone où le stationnement payant est imposé, l'administration communale peut immobiliser au moyen d'un sabot tout véhicule à moteur qui n'est pas immatriculé en Belgique stationnant sans apposition visible sur le pare-brise avant du billet que l'horodateur délivre ou en l'absence de toute autre preuve de paiement. Il en sera de même lorsque le véhicule n'a pas quitté l'emplacement de stationnement à l'expiration du temps de stationnement autorisé. Le sabot ne sera ôté du véhicule que lorsque son conducteur, après avoir décliné son identité, aura payé le montant de la redevance, celui-ci étant fixé à 25 € par demi-journée, depuis le jour où le sabot a été placé, et ce, sans préjudice d'autres frais qui pourraient lui être réclamés par un autre règlement communal ou convention.»

Cette délibération est transmise au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 11 juin. Son Ministre-Président, chargé notamment des pouvoirs locaux, adopte le 20 juillet un arrêté ministériel rédigé comme suit:

«Vu la délibération du 30 mai 2012, entrée au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale le 11 juin 2012, par laquelle le conseil communal de Schaerbeek établit un règlement-redevance sur le stationnement payant;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment l'article 6, § 1^{er}, VIII, modifié par les lois spéciales des 13 juillet 2001, 25 avril 2004 et 13 septembre 2004;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, notamment l'article 4, modifié par les lois spéciales des 5 mai 1993, 16 juillet 1993 et 27 mars 2006;

Vu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 10, modifié par les ordonnances des 18 avril 2002 et 17 février 2005;

Considérant que l'article 5*bis* du règlement-redevance précité dispose qu'en zone où le stationnement payant est imposé, l'administration communale peut immobiliser au moyen d'un sabot tout véhicule à moteur qui n'est pas immatriculé en Belgique stationnant sans apposition visible sur le pare-brise avant, du billet que l'horodateur délivre ou en l'absence de toute autre preuve de paiement; qu'il en sera de même lorsque le véhicule n'a pas quitté l'emplacement de stationnement à l'expiration du temps de stationnement autorisé; que le sabot ne sera ôté du véhicule que lorsque son conducteur, après avoir déclaré son identité, aura payé le montant de la redevance, celui-ci étant fixé à 25 EUR par demi-journée, depuis le jour où le sabot a été placé et ce sans préjudice d'autres frais qui pourraient lui être réclamés par un autre règlement communal ou convention;

Considérant que l'article 54*bis* des lois coordonnées du 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière, inséré par la loi du 20 juillet 2005, stipule que dans les cas d'infractions de stationnement déterminés par le Roi, il peut être fait usage d'un sabot destiné à immobiliser le véhicule;

Considérant qu'aucun arrêté royal d'exécution n'est venu à ce jour définir les cas d'infractions de stationnement qui pourraient justifier l'utilisation d'un sabot destiné à immobiliser un véhicule;

Considérant qu'actuellement l'usage du sabot en cas d'infraction de stationnement demeure donc interdit et qu'il est alors prématuré pour la commune d'adopter un règlement-redevance en la matière;

Considérant dès lors que la délibération susmentionnée viole la loi,
ARRÊTE:

Article unique.– La délibération du 30 mai 2012, par laquelle le conseil communal de Schaerbeek établit un règlement-redevance sur le stationnement payant, est annulée.

Mention de cette décision sera faite au registre des délibérations dudit conseil en marge de l'acte annulé.».

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été notifié à la requérante par une lettre recommandée reçue le 24 juillet.

Considérant que la requérante prend un moyen unique «de l'erreur dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, de la violation de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment son article 10, de la violation des articles 29, § 2, alinéa 2, et 54*bis* de la loi relative à la police de la

circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968, de la violation de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, et de l'excès de pouvoir; en ce que l'acte attaqué, adopté dans le cadre de l'exercice par la partie adverse de la tutelle administrative générale, annule la délibération du conseil communal du 30 mai 2012 portant règlement-redevance sur le stationnement payant prévoyant en son article 5*bis* que l'administration communale peut immobiliser au moyen d'un sabot tout véhicule à moteur qui n'est pas immatriculé en Belgique stationnant sans apposition visible sur le pare-brise avant, du billet que l'horodateur délivre ou en l'absence de toute autre preuve de paiement ou encore lorsque le véhicule n'a pas quitté l'emplacement de stationnement à l'expiration du temps de stationnement autorisé, au motif que l'article 54*bis* de la loi relative à la police de la circulation routière prévoit que dans les cas d'infractions de stationnement déterminés par le Roi, il peut être fait usage d'un sabot destiné à immobiliser le véhicule, qu'aucun arrêté royal n'est venu exécuter cette disposition définissant les cas d'infractions de stationnement qui pourraient justifier l'utilisation d'un sabot, que l'usage du sabot en cas d'infractions de stationnement demeure actuellement interdit et qu'il est dès lors prématuré pour la commune d'adopter un règlement-redevance en la matière; alors que l'article 29, § 2, alinéa 2, de la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par l'arrêté royal du 16 mars 1968 prévoit que les stationnements à durée limitée, les stationnements payants et les stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale ne sont, sauf pour trois hypothèses dont il n'est pas question en l'espèce, pas sanctionnés pénalement; que les travaux préparatoires de la loi du 7 février 2003 dont découle la version actuelle de l'article 29, § 2, alinéa 2, de la loi relative à la police de la circulation routière précitée précise que les formes d'occupation de la voie publique visées par cette disposition ne font désormais plus l'objet de sanctions pénales puisqu'elles ne constituent pas des gênes pour la fluidité du trafic, ni une mise en danger particulière, et qu'il appartient dès lors aux communes de gérer les emplacements de stationnement dans le cadre "d'une relation contractuelle entre elles-mêmes et l'occupant de l'emplacement"; que la même loi du 7 février 2003 a modifié la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur en élargissant la possibilité pour les communes d'établir de telles redevances en matière de stationnement, tout en maintenant le stationnement payant, le stationnement à durée limitée et le stationnement dans des zones réservées aux riverains; que les travaux préparatoires relatifs à cette disposition précisent que la notion de redevance ainsi visée ne constitue pas un instrument de sanction mais bien la contrepartie d'un service rendu, à savoir la mise à disposition d'un emplacement de stationnement par la commune; que dans son avis rendu à propos de l'avant-projet devenu la loi du 7 février 2003, à

propos de l'article 37 de cette loi ayant modifié la loi précitée du 22 février 1965, la section de législation du Conseil d'État a indiqué qu'en tout état de cause, une telle redevance ne saurait être utilisée comme un instrument sanctionnant les règles de la circulation routière; que l'article 54*bis* de la loi relative à la police de la circulation routière, inséré par l'article 14 de la loi du 20 juillet 2005, précise que c'est "dans les cas d'*infractions de stationnement* (soulignés par la requérante) déterminés par le Roi (qu')il peut être fait usage d'un sabot destiné à immobiliser le véhicule"; qu'en l'espèce, et dès lors que le règlement adopté par le conseil communal le 30 mai 2012 établissait une redevance sur le stationnement payant, et que ce type de stationnement n'est plus susceptible, en vertu de l'article 29, § 2, alinéa 2, de la loi relative à la police de la circulation routière, de faire l'objet de sanctions pénales, il ne peut être question pour le cas où ce règlement n'aurait pas été observé, d'un cas "d'infraction de stationnement"; qu'en d'autres termes, en raison de la dépénalisation opérée par l'article 6 de la loi du 7 février 2003, il ne peut, en l'espèce, être question d'infraction de stationnement; que dès lors c'est à tort que la partie adverse a considéré, pour justifier l'acte attaqué, qu'il y avait lieu en l'espèce de s'en tenir au régime produit par l'article 54*bis* de la loi relative à la police de la circulation routière, pour ce qui concerne le placement d'un sabot destiné à immobiliser tout véhicule à moteur»;

qu'en réplique, elle réfute la thèse de la partie adverse selon laquelle il y aurait lieu de distinguer la notion d'infraction et celle d'infraction pénale, qu'elle estime être des synonymes; qu'elle conteste la portée que la partie adverse donne aux auteurs de doctrine cités et se réfère à son tour à ces mêmes auteurs; qu'elle déduit de ces références qu'un comportement dépénalisé perd le caractère d'infraction; que, selon elle, les comportements dépénalisés relatifs aux stationnements à durée limitée, payants et sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale n'étant plus sanctionnés pénalement, ils ne tombent plus dans le champ d'application de l'article 54*bis* de la loi relative à la police de la circulation routière; qu'elle ajoute que l'article 54*bis* étant clair, il n'y a pas lieu de se référer aux travaux préparatoires de la loi;

Considérant que les articles 29, § 2 et 54*bis* de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière sont rédigés comme suit:

«**Art. 29. § 2.** Les autres infractions aux règlements pris en exécution des présentes lois coordonnées sont des infractions du premier degré et sont punies d'une amende de 10 euros à 250 euros.

Les stationnements à durée limitée, les stationnements payants et les stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale définis dans les règlements précités ne sont pas sanctionnés pénalement, sauf le stationnement alterné semi-mensuel, la limitation du stationnement de longue durée et la fraude avec le disque de stationnement.

Le stationnement dépénalisé visé à l'alinéa 2 peut toutefois être constaté, jusqu'à une date déterminée par le Roi, par les agents de police en vue d'établir

la recevabilité de la rétribution ou taxe de stationnement due en exécution de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

Art. 54bis. Dans les cas d'infractions de stationnement déterminés par le Roi, il peut être fait usage d'un sabot destiné à immobiliser le véhicule.»

Considérant que l'immobilisation d'un véhicule au moyen d'un sabot (ou de tout autre moyen) constitue une limitation du droit du détenteur de ce véhicule d'en user librement; qu'une telle limitation ne peut être imposée qu'en vertu d'une disposition législative; que l'article 54bis est la seule disposition législative qui autorise expressément l'utilisation d'un sabot; que celle-ci n'est permise que dans les cas d'infractions de stationnement déterminés par le Roi; qu'un arrêté royal déterminant ces cas n'a été pris que le 5 juin 2013, et n'est entré en vigueur que le 8 juillet; qu'au jour où la délibération du conseil communal de Schaerbeek annulée par l'arrêté attaqué a été adoptée, comme au jour où l'arrêté attaqué a été pris, aucun arrêté royal n'avait déterminé quelles infractions de stationnement pouvaient donner lieu à l'usage d'un sabot; qu'il s'ensuit que l'arrêté attaqué est adéquatement motivé en tant qu'il en déduit «qu'actuellement l'usage du sabot en cas d'infraction de stationnement demeure donc interdit et qu'il est alors prématuré pour la commune d'adopter un règlement-redevance en la matière»;

Considérant que la loi n'autorisant l'usage d'un sabot que dans certains cas d'infractions, cet usage est, à plus forte raison, interdit en l'absence d'infraction; qu'il n'y a pas lieu d'examiner si, comme le soutient la requérante, le fait de stationner dans une zone où le stationnement est payant sans acquitter la redevance ne constitue pas une infraction, car, à supposer que ce soit le cas, cela impliquerait que le règlement communal annulé par l'arrêté attaqué serait illégal; 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 charge de la partie requérante.

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY