

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.602 du 6 février 2019

A. 220.395/XV-3209

A. 221.296/XV-3301

En cause : **1. l'a.s.b.l. Centre d'enseignement Notre-Dame des Champs,**
2. l'a.s.b.l. Collège Saint-Pierre à Uccle,
3. BORREMANS Agnes,

ayant élu domicile chez

M^{es} Jean BOURTEMBOURG

et François BELLEFLAMME, avocats,

rue de Suisse 24

1060 Bruxelles,

contre :

la commune d'Uccle, représentée

par son collège des bourgmestre et échevins,

ayant élu domicile chez

M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat,

galerie du roi 30

1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 septembre 2016, l'a.s.b.l. Centre d'enseignement Notre-Dame des Champs, l'a.s.b.l. Collège Saint-Pierre à Uccle et Agnes BORREMANS demandent l'annulation de "la décision du conseil communal de la partie adverse d'“approuver le plan d'action communal de stationnement de la commune”, contenue dans une délibération du 23 juin 2016 sous le n° 35, publiée sur le site internet de la commune d'Uccle en date du 4 août 2016 et de la décision du conseil communal de la partie adverse de “marquer son accord sur la carte reprenant les nouveaux secteurs de stationnement et les rues concernées par la première phase du PACS, telles que proposées en annexe”, contenue dans une délibération du 23 juin 2016 sous le n° 37, deuxième objet, publiée par affichage aux valves communales en date du 1^{er} août 2016" (affaire A. 220.395/XV-3209).

Par une requête introduite le 23 janvier 2017, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de la "délibération du conseil communal de la

commune d’Uccle du 23 juin 2016 n° 36, relative à l’objet suivant : “Police de la circulation routière - règlement général complémentaire - voiries communales - abrogations et nouvelles dispositions - zones réglementées” (affaire A. 221.296/XV-3301).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d’État, a rédigé deux rapports sur la base de l’article 12 du règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par des ordonnances du 6 décembre 2018, les affaires ont été fixées à l’audience publique du 22 janvier 2019 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d’État, a fait rapport.

M^e François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Frédéric DE MUYNCK et Youri MOSSOUX, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l’emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des dispositions applicables

L’article 3 de l’ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l’Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale énonce ce qui suit :

"La politique du stationnement a pour objectif d’organiser de manière efficace, cohérente et concertée l’usage privatif des voiries régionales et communales et de

participer à l'objectif de réduction de la charge de trafic, en privilégiant leur fonction principale de vecteur de mobilité tant pour les véhicules à moteur que pour les piétons et les cyclistes.

La politique de stationnement passe par:

- 1° la fixation de zones réglementées;
- 2° l'adoption d'un plan de politique régionale du stationnement;
- 3° l'adoption de plans d'action communaux de stationnement;
- 4° la création d'une Agence du stationnement".

Aux termes de l'article 2, 3°, de la même ordonnance, la zone réglementée est définie comme une "partie du territoire de la Région composée de places de stationnement situées sur la voie publique et dont l'utilisation est réglementée selon la catégorie dont elle relève". L'article 4 de l'ordonnance distingue les différents types de zones réglementées rouges, vertes et bleues. Si la zone bleue se caractérise par l'obligation de respecter la durée limitée de stationnement au moyen d'un disque prévu à cet effet, l'utilisation d'une place de stationnement dans les zones rouges et vertes est subordonnée au paiement de la redevance prévue à l'article 38, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance. Des cartes de dérogation sont cependant prévues à l'article 6 de l'ordonnance, qui distingue plusieurs catégories de personnes pouvant en bénéficier, notamment les riverains, les prestataires de soins et les personnes handicapées.

Dans sa version applicable au cas d'espèce, ce même article ajoutait, en son alinéa 2, ce qui suit :

"Le Gouvernement peut fixer les modalités de délivrance et d'utilisation des cartes de dérogation dans le respect de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique et de l'arrêté ministériel du 9 janvier 2007 concernant la carte communale de stationnement. Dans cette limite, il peut établir des catégories complémentaires de bénéficiaires.

Le Gouvernement peut prévoir des cartes de dérogation qui s'appliquent sur le territoire de plusieurs communes. Le Gouvernement peut octroyer la compétence de délivrer ces cartes de dérogation à l'Agence du stationnement ou aux communes".

L'article 9 de l'ordonnance fixe le contenu du plan régional de politique du stationnement (ci-après le "P.R.P.S."). Il y est précisé ce qui suit :

"Le plan régional de politique du stationnement fixe le cadre général de la politique de stationnement arrêtée par la Région en assurant la cohérence de toutes les décisions prises ou à prendre en la matière tant par la Région que par les communes et à tous les stades de préparation, d'adoption et d'exécution de ces décisions.

[...]

Le plan de politique de stationnement comprend au moins:

- 1° un volet indicatif constitué d'une description, d'une analyse et d'une évaluation de la situation existante en matière de stationnement ainsi que de la

mention des objectifs poursuivis au départ de cette situation existante, compte tenu des besoins futurs envisagés et de la politique de stationnement suivie;

2° un volet réglementaire fixant pour l'ensemble du territoire de la Région, d'une part, et pour le territoire de chacune des communes qui la composent, d'autre part :

- a) le nombre maximal de places de stationnement admissibles;
- b) le nombre de places de stationnement pour chaque zone visée à l'article 4 de la présente ordonnance;
- c) le nombre minimal de places de stationnement réservées ainsi que la signalisation uniforme particulière utilisée pour celles-ci si cette signalisation n'est pas déjà réglée par l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ou tout autre arrêté royal d'exécution des lois coordonnées le 16 mars 1968 relatives à la police de la circulation routière".

Le plan d'action communal de stationnement (ci-après le "PACS") tend à mettre en œuvre le P.R.P.S. Son contenu est défini à l'article 14 de l'ordonnance :

"§ 1^{er}. Chaque commune de la Région adopte un plan d'action communal de stationnement applicable à l'ensemble des voiries communales et régionales situées sur son territoire.

§ 2. Les plans d'action communaux de stationnement constituent des plans d'action concrète sur le stationnement en rendant opérationnel le plan régional de politique du stationnement. [...]

§ 3. Le Gouvernement détermine le contenu précis des plans d'action de stationnement qui doivent comprendre au moins :

- 1° un exposé indiquant en quoi ils rendent opérationnel le plan régional de politique du stationnement;
- 2° un plan d'action relatif au stationnement dans chacune des voiries visées par le plan et indiquant au moins:
 - a) la délimitation des zones réglementées;
 - b) le nombre de places de stationnement réglementées;
 - c) le nombre et la nature des places de stationnement réservées.
- 3° l'énumération des règlements complémentaires en matière de circulation dont l'adoption est jugée nécessaire à l'exécution du plan d'action;
- 4° la description des modes et moyens de contrôle à mettre en œuvre en vue d'assurer le respect du plan d'action communal de stationnement;
- 5° l'estimation des coûts générés et des recettes attendues suite à la mise en œuvre du plan d'action communal de stationnement".

Les articles 15 et suivants de l'ordonnance règlent la procédure d'adoption des PACS précités, qui sont soumis à l'approbation du Gouvernement et doivent être publiés au *Moniteur belge*.

Les effets des PACS sont précisés aux articles 22 à 24 de l'ordonnance. Dans sa version applicable au présent litige, l'article 22 disposait comme suit :

"Les PACS sont obligatoires.

En ce qui concerne les voiries communales et régionales situées sur leur territoire, les communes sont tenues d'adopter les mesures d'exécution à mettre en œuvre, dans les deux ans de leur entrée en vigueur, à défaut de quoi le Gouvernement adopte les mesures d'exécution requises".

Les articles 23 et 24 prévoient, par ailleurs, l'obligation pour les communes d'adopter un rapport d'évaluation détaillant les mesures d'exécution de leur plan d'action, la Région pouvant les mettre en demeure, voire se substituer à elles, en cas de défaillance.

Le 18 juillet 2013, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve le P.R.P.S. Il adopte, le même jour, l'arrêté "portant le volet réglementaire du Plan régional de politique de stationnement" et l'arrêté "relatif aux zones de stationnement réglementées et aux cartes de dérogation".

Le premier de ces deux arrêtés contient les dispositions de portée obligatoire du P.R.P.S.

En son article 11, ledit arrêté prévoit notamment ce qui suit :

"Dans leur premier plan d'action communal de stationnement, par rapport au nombre de places repris dans le tableau et sauf dérogation accordée par le Gouvernement sur la base d'une justification appropriée, se situant dans les objectifs globaux repris au présent arrêté, les conseils communaux :

- diminuent, graduellement et de manière non réversible, le nombre global de places de stationnement en voirie, selon les modalités reprises dans le présent arrêté et augmentent le nombre de places hors voirie. La contribution de chaque commune à l'objectif chiffré sera évaluée à l'aide de:
 - la capacité totale en stationnement de cette commune,
 - les données que les conseils communaux apportent dans leur propre plan d'action communal de stationnement,
 - la spécificité des zones résidentielles et de certains quartiers. Les conseils communaux doivent justifier la spécificité de ces zones et quartiers dans leur plan d'action communal de stationnement. Il sera tenu compte des solutions alternatives.

Par rapport au comptage de 2004-2005, le nombre de places non réglementées et non réservées est réduit sur l'ensemble de la Région d'au moins 16 %. Cette réduction prend la forme soit de réaffectations à d'autres usages avec ou sans compensation hors voirie, soit d'une réglementation. Les emplacements de stationnement en voirie supprimés physiquement, seront compensés par des emplacements hors voirie, l'Agence du stationnement analysera les plans d'action communaux de stationnement simultanément afin de garantir la réalisation de l'objectif de réduction d'au moins 16 % du nombre de places non-réglementées au niveau de la Région;

- ne peuvent diminuer le nombre de places de stationnement en zone rouge, atteint pendant plus de 18 mois, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation y interdisant le stationnement;
- ne peuvent diminuer le nombre de places de stationnement en zone orange, atteint pendant plus de 18 mois, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation plus contraignante (interdit ou zone rouge ou autre affectation);
- ne peuvent diminuer le nombre de places de stationnement en zone grise, atteint pendant plus de 18 mois, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation plus contraignante (interdit, zone rouge, orange ou autre affectation);

- ne peuvent diminuer le nombre de places de stationnement en zone verte atteint pendant plus de 18 mois, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation plus contraignante (interdit, zone rouge, orange, grise ou autre affectation);
- ne peuvent diminuer le nombre de places de stationnement en zone bleue atteint pendant plus de 18 mois, sauf suppression physique de ces places par des aménagements urbains ou une réglementation plus contraignante (interdit, zone rouge, orange, grise, verte ou autre affectation).

De manière générale, il est prescrit que chaque PACS contient un état des lieux détaillé de la situation de stationnement de la commune, de l'offre publique en voirie et hors voirie, des comptages de terrain et du cadre politique dans lequel s'inscrit ce plan (art. 68). Cet arrêté prévoit également, entre autres, que "chaque action du plan est motivée et justifiée" (art. 69) et que "le conseil communal détaille particulièrement les raisons qui président à la détermination des limites des zones réglementées sur voiries, du choix des réglementations appliquées ou prévues sur voirie, des éventuelles extensions des périodes réglementées, du nombre et du positionnement des places de stationnement réservées sur l'espace public (art. 70)".

Par ailleurs, l'ordonnance du 3 avril 2014 relative aux règlements complémentaires sur la circulation routière et sur la pose et le coût de la signalisation routière définit les règlements complémentaires comme des "règlements qui visent à adapter la réglementation de la circulation aux circonstances locales ou particulières qui ont un caractère périodique ou permanent" (art. 2, 2°). Cette ordonnance consacre la compétence des conseils communaux pour arrêter les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune, sous réserve de certaines exceptions qui ne trouvent pas à s'appliquer dans le présent cas.

IV. Faits

Le 25 février 2016, le conseil communal d'Uccle approuve un projet de PACS et le soumet à l'enquête publique ainsi qu'à l'avis des communes limitrophes et de l'Agence du stationnement.

L'enquête publique se déroule du 1^{er} mars au 30 avril 2016 inclus. Au cours de cette enquête, aucune des trois parties requérantes ne dépose de réclamation.

Le 29 avril 2016, l'Agence du Stationnement émet son avis. Aucune commune limitrophe ne remet d'avis dans les formes et le délai prescrits par l'article 16 de l'ordonnance précitée. Conformément à l'article 16, alinéa 2, de celle-ci, les avis de ces communes sont donc réputés favorables. L'échevine de la Mobilité de la

commune d'Ixelles adresse toutefois, dans le délai imparti, soit le 22 avril 2016, à son homologue de la commune d'Uccle, un courrier électronique portant diverses observations. De même, respectivement les 9 mai et 7 juin 2016, les communes de Forest et de Watermael-Boitsfort remettent chacune un avis favorable au projet de plan.

En sa séance du 12 mai 2016, le collège adopte le procès-verbal de clôture de l'enquête publique et prend acte du fait que 148 lettres d'observations et/ou réclamations ont été introduites dans les délais.

Le 23 juin 2016, le conseil communal adopte trois délibérations successives. La délibération n° 35, qui approuve le PACS, constitue le premier acte attaqué dans l'affaire n° A. 220.395/XV-3209. La délibération n° 36, qui modifie le règlement général complémentaire sur les voiries communales, constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 221.296/XV-3301. La délibération n° 37 a pour objet, d'une part, de modifier le règlement-redevance du 26 juin 2014 sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public en vue d'y introduire les nouvelles catégories de cartes de stationnement prévues par le P.R.P.S. et, d'autre part, de marquer l'accord du conseil communal sur la carte reprenant les nouveaux secteurs de stationnement et les rues concernées par la première phase du PACS. En ce second objet, elle constitue le second acte attaqué dans le recours n° 220.395/XV-3209.

Le 7 juillet 2016, la commune envoie le PACS au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour approbation.

En sa séance du 29 septembre 2016, le conseil communal modifie à nouveau le règlement général complémentaire sur les voiries communales ainsi que le règlement-redevance sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public.

En sa séance du 24 mai 2017, le conseil communal de la partie adverse adopte la seconde phase du PACS, laquelle entre en vigueur le 6 novembre 2017. Cette décision n'a pas été attaquée.

Le 26 avril 2018, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve le PACS de la partie adverse. Cette décision lui a été notifiée par un courrier ministériel que celle-ci produit en annexe à son dernier mémoire, courrier auquel est joint un document non signé intitulé "Notification de la réunion du conseil des ministres du 26 avril 2018". Ni le plan communal ni son approbation n'ont été publiés au *Moniteur belge*.

V. Jonction

Les deux recours, introduits par les mêmes parties requérantes contre des décisions adoptées le même jour par le conseil communal d'Uccle, reposent sur des moyens identiques. Les objets et les motifs des trois décisions attaquées présentent entre eux une relation étroite qui justifie la nécessité d'un examen conjoint des moyens soulevés et donc, la connexité des deux affaires.

Dans sa réfutation des moyens, la partie adverse conteste le lien juridique entre la délibération n° 35, adoptant le PACS, et la délibération n° 36, qui modifie le règlement général complémentaire sur les voiries communales. Néanmoins, elle ne se déclare pas opposée à la jonction des affaires, proposée par l'auditeur rapporteur.

Dans le souci d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre les affaires.

VI. Recevabilité du recours n° 221.296/XV-3301

VI.1. Thèse des parties

Les deux premières parties requérantes invoquent, en substance, que l'inscription des établissements d'enseignement qu'elles gèrent dans des zones réglementées a pour effet de soumettre les membres de leur personnel, soit à l'obligation de s'acquitter de la redevance, soit à la nécessité se garer loin de leur lieu de travail. Elles exposent que l'obtention de cartes de dérogation n'est prévue qu'à des conditions qui représentent des sommes importantes pour les membres du personnel, et qu'elles risquent d'éprouver des difficultés à recruter, s'il est difficile ou coûteux de venir travailler dans leurs écoles. Elles observent que les montants des redevances, même modifiés à la baisse depuis 2016, demeurent nettement supérieurs aux minima prévus dans l'ordonnance.

Quant à la troisième requérante, elle est institutrice primaire et elle invoque des difficultés médicales l'obligeant à utiliser sa voiture d'autant plus qu'elle doit souvent transporter du matériel scolaire.

Dans son dernier mémoire, elle reprend cette argumentation.

La partie adverse fait valoir que le véritable préjudice dont se plaignent les deux premières requérantes, soit l'obligation de payer pour stationner un véhicule en voirie, ne les concerne pas directement mais affecte seulement leur personnel enseignant. Leur attractivité vis-à-vis d'éventuels candidats enseignants ne serait pas menacée, la partie adverse ne percevant pas le lien, même indirect, que celle-ci entretiendrait avec le coût du stationnement. L'impact de l'acte attaqué serait donc hypothétique, alors qu'en tout état de cause, la politique de stationnement ainsi mise en œuvre a précisément pour objectif de favoriser l'utilisation d'alternatives à la voiture, c'est-à-dire les transports en commun par lesquels les deux premières parties requérantes seraient largement desservies.

Selon la partie adverse, la deuxième partie requérante n'aurait, en outre, aucun intérêt actuel, dès lors que le stationnement dans les environs de l'établissement qu'elle gère n'aurait pas encore été modifié, seule la seconde phase du PACS la concernant.

Dans son dernier mémoire, elle reprend cette argumentation.

VI.2. Appréciation

Pour qu'un recours soit recevable, l'intérêt du requérant à l'annulation doit être direct, ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et lui-même. Les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

La première requérante gère un établissement d'enseignement situé dans le périmètre d'application de l'acte attaqué. Il n'est pas contesté que le règlement attaqué vise à modifier les modalités selon lesquelles on peut stationner une voiture à proximité immédiate de cette école, ce qui concerne directement le fonctionnement de celle-ci; la première partie requérante fait donc partie des personnes auxquelles cet acte a vocation à s'appliquer.

La deuxième requérante gère un établissement d'enseignement situé dans le périmètre d'application de l'acte attaqué. L'entrée de son école secondaire, située avenue Coghen, ne voit pas sa situation modifiée par le règlement attaqué. L'entrée de son école fondamentale, située rue du Doyenné, est visée par ce règlement qui la place partiellement en zone où le stationnement est payant, mais il n'est pas contesté que cette rue était déjà située en zone réglementée avant

l'adoption de l'acte attaqué. La deuxième partie requérante indique elle-même dans ses mémoires en réplique (respectivement pages 4 et 8) qu'elle "n'est pas concernée par la première phase du PACS" mais qu'elle le sera par la deuxième phase. Or, la décision relative à cette deuxième phase n'a pas été attaquée. La deuxième partie requérante reconnaît donc qu'elle n'est pas concernée par la première phase du PACS ni par le règlement qui, selon elle, en constitue la mise en œuvre. Dès lors, elle n'établit pas qu'elle a intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

La première partie requérante allègue que la modification introduite lui est défavorable dans la mesure où elle aurait un effet dissuasif pour les membres de son personnel, alors que la partie adverse estime qu'au contraire, son initiative améliore la mobilité dans les quartiers concernés. Il n'appartient pas au Conseil d'État d'évaluer si l'acte attaqué a des effets favorables ou défavorables, dès lors que la première partie requérante invoque sans invraisemblance un inconvénient dont elle se plaint. Ce grief suffit à justifier d'un intérêt direct à l'annulation de l'acte précité.

Comme les parties le reconnaissent, le recours est devenu irrecevable en ce qui concerne la troisième partie requérante, qui a obtenu une carte de stationnement pour personne handicapée et n'a plus intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

Sous réserve de l'examen de la recevabilité des moyens, le recours est recevable dans le chef de la première partie requérante.

VII. Recevabilité des moyens du recours 221.296/XV-3301

VII.1. Thèses des parties

La requête énonce trois moyens, identiques à ceux qui sont formulés dans le recours n° 220.395/XV-3209. Ils sont pris respectivement :

- "de l'illégalité de la délibération n° 35 [du 23 juin 2016] par laquelle le plan de stationnement a été adopté, de la violation des articles 15, 16 et 18 de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la violation de l'article 69 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 portant le volet réglementaire du Plan régional de politique du stationnement, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des principes généraux du droit de la motivation, de la proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste

- d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir" (premier moyen),
- "de l'illégalité de la délibération n° 35 [du 23 juin 2016] par laquelle le plan de stationnement a été adopté, de la violation de l'ordonnance du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment de son article 14, de la violation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2013 portant le volet réglementaire du Plan régional de politique du stationnement, notamment de ses articles 11, 69, 70 et 75, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des principes généraux du droit de la motivation, de la proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir". (deuxième moyen),
 - "de l'illégalité de la délibération n° 35 [du 23 juin 2016] par laquelle le plan de stationnement a été adopté, de la violation de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de la violation de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, notamment de ses articles 4, 5, 6 et 17, § 2, de l'illégalité de l'arrêté du 18 juillet 2013 en ce qu'il ne prévoit pas de procédure d'évaluation des incidences, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir" (troisième moyen).

La partie adverse conteste la recevabilité des trois moyens ainsi soulevés, dans la mesure où elle constate qu'ils se rapportent tous à la légalité du PACS, dont la première partie requérante demande d'écarter l'application en vertu de l'article 159 de la Constitution. Elle soutient que cette disposition constitutionnelle ne permettrait de justifier l'annulation que si elle devait porter sur un règlement constituant le fondement juridique de l'acte attaqué. Elle considère que ce mécanisme n'est opérant que lorsque l'illégalité invoquée affecte le motif de droit déterminant de l'acte attaqué. Or, selon elle, le PACS ne constitue ni le fondement juridique ni le motif de droit déterminant de l'acte attaqué. Elle affirme que ce dernier n'a pas non plus constitué un motif de fait déterminant, et relève à cet égard que les moyens ne sont pas pris de l'erreur dans les motifs de fait du règlement attaqué.

La première partie requérante soutient quant à elle dans son mémoire en réplique que le PACS comprend des normes générales et abstraites que l'article 22 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, qualifie de contraignantes vis-à-vis des communes et que le règlement complémentaire de circulation routière constitue une mesure d'exécution du PACS.

Elle conteste le raisonnement selon lequel le PACS et le règlement général complémentaire sur les voiries communales seraient des actes totalement indépendants. Selon elle, même si aucune disposition légale ne subordonne la compétence d'adoption d'un règlement complémentaire sur la circulation routière à l'entrée en vigueur d'un PACS, la commune n'en doit pas moins exercer sa compétence en matière de voirie dans le respect de ce PACS. Elle souligne que le règlement attaqué met en œuvre, de manière systématique, les prescriptions du PACS, notamment en matière de délimitation des zones réglementées.

Elle observe que si l'acte attaqué ne vise pas l'adoption du PACS, il introduit des modifications qui sont inapplicables sans la définition des nouveaux secteurs de stationnement, soit le second acte attaqué dans le cadre du recours enrôlé sous le numéro A. 220.395/XV-3209. Or ce dernier acte se réfère, pour sa part, expressément à la procédure d'adoption du PACS et le mentionne de manière expresse dans son dispositif. Selon la première partie requérante, dès lors, il est manifeste que les deuxième et troisième délibérations du conseil communal ont eu pour objet de mettre en œuvre les prescriptions du PACS, objet de la première des trois délibérations.

La première partie requérante ajoute qu'elle n'aperçoit pas comment la partie adverse a pu écrire que le PACS ne constituerait pas un motif déterminant de l'adoption du règlement précité. Selon elle, lorsqu'une autorité administrative entend mettre en œuvre un instrument, réglementaire ou indicatif, entaché d'illégalité, elle restreint de manière irrégulière son pouvoir d'appréciation, de sorte que l'illégalité qui en découle touche à la compétence de l'auteur de l'acte et peut être examinée d'office par le Conseil d'État. Elle estime évident que l'annulation du PACS entraînerait l'illégalité du règlement modificatif qui a transcrit les prescriptions du PACS dans le règlement général complémentaire sur les voiries communales.

Elle conteste également l'argument selon lequel le PACS aurait permis de collecter des informations et que ces informations légitimeraient le maintien du règlement général complémentaire sur les voiries, même en cas d'annulation du PACS. La première partie requérante souligne qu'en effet, dès lors qu'elles ont été entérinées dans un PACS, ces informations sont devenues des normes. Si ces normes sont annulées, la contrainte qui a été exercée par ces normes sur le pouvoir réglementaire entraîne l'irrégularité du règlement, quel que soit le regard qu'on puisse encore porter sur les informations qui ont été initialement rassemblées.

Dans son dernier mémoire, elle indique que le PACS, désormais approuvé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, est donc devenu exécutoire de sorte qu'il peut être écarté en application de l'article 159 de la Constitution. Elle souligne que le règlement attaqué tend à exécuter cet acte qui, une fois approuvé, avait vocation à devenir contraignant à l'égard de la commune. Elle ajoute qu'il serait extrêmement formaliste de rejeter les moyens parce qu'ils sont dirigés contre le PACS, dans la mesure où l'acte attaqué tend à exécuter celui-ci alors qu'il est entaché d'une erreur ou d'une insuffisance dans les motifs. Elle estime qu'il doit être tenu pour nul et que le règlement attaqué est nécessairement entaché par la même erreur, que ce soit sous l'angle de l'exception d'illégalité consacrée par l'article 159 de la Constitution ou sous l'angle de l'erreur ou de l'inexistence dans les motifs.

VII.2. Appréciation

Les trois moyens du recours sont pris directement de la violation des dispositions régissant l'adoption du PACS et ils ne comportent aucun développement spécifique à l'acte attaqué lui-même, si ce n'est la troisième branche du premier moyen, qui sera examinée ci-après.

L'acte attaqué est un règlement complémentaire arrêté sur la base de l'article 3 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. La première partie requérante reconnaît qu'aucune disposition ne subordonne l'adoption d'un tel règlement à l'existence d'un PACS (mémoire en réplique, page 9); elle admet donc que ce dernier ne constitue ni le fondement juridique ni le préalable obligatoire de l'acte attaqué. L'adoption de tels règlements complémentaires est, en matière de stationnement, encadrée par l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, qui amène les autorités régionale et communale à exprimer des choix en la matière. Néanmoins, elle manifeste l'exercice d'une compétence de police administrative propre à laquelle cette ordonnance n'a pas porté atteinte.

La requête indique que l'illégalité du PACS rejaillit sur celle de l'acte attaqué, mais sans indiquer à quel titre, et elle ne développe pas en quoi l'article 159 de la Constitution devrait amener à annuler l'acte attaqué. Les moyens tels que formulés dans la requête ne se réfèrent pas à l'erreur ou à l'illégalité des motifs. Un tel moyen ne revêt pas un caractère d'ordre public et ne peut être ni soulevé d'office ni invoqué tardivement.

Dès lors, les moyens tels que formulés ne sont pas de nature à déboucher sur l'annulation de l'acte attaqué et ils sont irrecevables, à l'exception toutefois de la troisième branche du premier moyen. Le recours est recevable.

VIII. Premier moyen, troisième branche

VIII. 1. Thèse de la première partie requérante

La première partie requérante allègue qu'en violation de l'article 18 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, l'acte attaqué a été adopté en l'absence d'approbation du PACS par le Gouvernement bruxellois. Selon elle, une décision soumise à approbation demeure inexécutable aussi longtemps que l'approbation n'est pas intervenue et c'est à tort que l'acte attaqué a mis le PACS en œuvre avant cette approbation.

VIII. 2. Appréciation

Comme il a été indiqué ci-avant, le fondement juridique de l'acte attaqué n'est ni l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, ni le PACS et l'acte attaqué aurait pu être adopté également en l'absence de PACS. Son adoption avant l'approbation de celui-ci par l'autorité de tutelle ne constitue pas une illégalité. La troisième branche du premier moyen n'est pas fondée.

Il y a lieu de rejeter le recours n° 221.296/XV-3301.

IX. Recevabilité du recours n° 220.395/XV-3209

IX. 1. Thèses des parties

La partie adverse conteste l'intérêt des parties requérantes dans les mêmes termes que pour le recours 221.296/XV-3301. Elle estime, par ailleurs, que les actes ici attaqués ne sont pas à l'origine des griefs qu'elles invoquent. Selon elle, seuls le règlement général complémentaire sur les voiries communales et le règlement redevance sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public seraient susceptibles de causer de tels griefs. Elle soutient que le PACS n'est qu'un instrument de planification à la seule destination de la commune et que, s'il doit "indiquer" la délimitation des zones réglementées, cette indication ne fait pas naître d'obligations dans le chef des administrés. Selon la partie adverse, l'annulation du PACS serait sans effet sur le règlement général complémentaire sur les voiries communales, ces textes étant distincts et autonomes l'un par rapport à l'autre et le premier ne constituant pas même un motif déterminant de l'adoption du second.

Les parties requérantes argumentent à cet égard en soulignant qu'elles ont sollicité l'annulation de la modification au règlement général complémentaire

sur les voiries communales, destinée à mettre en œuvre le PACS. Elles contestent, dans les mêmes termes que dans le cadre du recours n° 221.296/XV-3301, l'idée que ces deux instruments soient des actes totalement indépendants l'un de l'autre.

Les parties requérantes développent aussi les raisons pour lesquelles elles estiment que le PACS est un acte susceptible de recours, en se référant aux articles 14, 22 et 23 de l'ordonnance du 22 janvier 2009 et à un commentaire de doctrine. Elles en déduisent que le PACS ne peut être conçu comme un simple instrument de planification, en particulier au vu de l'article 14, qui prescrit que ce plan contient des normes que l'article 22 qualifie de contraignantes vis-à-vis des communes. Elles estiment que ces normes ont une portée générale et abstraite, de sorte qu'elles revêtent une portée réglementaire, et elles invoquent à l'appui de ce raisonnement la jurisprudence du Conseil d'État à propos du plan régional de développement à Bruxelles ou du schéma de structure en Wallonie, en ce compris pour ses dispositions simplement indicatives.

Les parties requérantes affirment qu'un particulier peut subir un préjudice du fait de l'adoption du PACS puisqu'il peut se voir appliquer un certain nombre de prescriptions qui se révéleraient obligatoires à son égard. En toute hypothèse, elles rappellent que le Conseil d'État admet que les actes réglementaires soient attaqués par des personnes qui, sans y être soumises directement, en subissent directement les effets. De plus, elles relèvent que l'annulation de l'acte pourrait engendrer l'adoption d'un régime plus favorable en cas d'adoption d'un nouvel acte.

Pour les mêmes raisons, elles affirment qu'il y a lieu d'annuler la décision du 23 juin 2016 par laquelle le conseil communal de la partie adverse a marqué son accord sur la carte reprenant les nouveaux secteurs de stationnement et les rues concernées par la première phase du plan d'action communal de stationnement. Selon elles, cette décision est fondée sur le PACS qui régissait l'appréciation de la partie adverse dans la délimitation des secteurs de stationnement, et la délibération n° 37 vise expressément la procédure d'adoption du PACS. En outre, les trois décisions en cause mettaient en place la cartographie dans le cadre de laquelle une redevance devrait être perçue et qui, par là, leur ferait grief.

IX. 2. Appréciation

Comme les parties le reconnaissent, le recours est devenu irrecevable en ce qui concerne la troisième requérante, qui a obtenu une carte de stationnement pour personne handicapée et n'a plus intérêt à l'annulation des actes attaqués.

Pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cadre du recours n° 221.296/XV-3301, le recours est également irrecevable dans le chef de la deuxième partie requérante.

Pour le surplus, les griefs de la première partie requérante sont décrits en termes identiques dans les deux recours.

Il n'est pas contesté que le PACS, premier acte attaqué, n'est pas obligatoire pour les administrés et que seul le règlement complémentaire sur la circulation routière emporte des effets de droit directs pour ces derniers. Or, le recours dirigé contre ce règlement complémentaire doit être rejeté faute de moyens recevables pouvant conduire à son annulation. Même en cas d'annulation du PACS, les inconvénients allégués subsisteraient donc jusqu'à une éventuelle modification du règlement complémentaire.

Le second acte attaqué est la décision par laquelle le conseil communal de la partie adverse marque son accord sur la carte reprenant les nouveaux secteurs de stationnement et les rues concernées par la première phase du PACS. Cette carte, annexée à la délibération, porte le titre de "Secteurs réglementés - Phase I - 2016-06-14" et représente par des couleurs spécifiques les différents "secteurs parkings réglementés" arrêtés à cette date, sur la partie nord de la commune. Le secteur de stationnement est défini comme étant "la zone géographique centrée sur le lieu de résidence ou le siège social ou d'exploitation qui délimite les voies sur lesquelles les cartes de dérogation sont valables". La première partie requérante ne s'explique pas sur l'intérêt qu'elle a à l'annulation de cet acte, et la requête ne comporte aucune critique spécifique à cet égard. Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel inconvénient le maintien de cette décision pourrait lui causer indépendamment des autres actes attaqués.

Dans ces conditions, la première partie requérante n'établit pas qu'elle a un intérêt actuel et certain à l'annulation des actes attaqués. Le recours n° 220.395/XV-3209 est irrecevable.

X. Indemnité de procédure

Dans ses mémoires en réponse, la partie adverse sollicite, dans chaque affaire, une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge des parties requérantes. Il y a lieu de faire droit à ses demandes.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

Les affaires portant les numéros A. 220.395/XV-3209 et A. 221.296/XV-3301 sont jointes.

Article 2.

Les recours sont rejetés.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 1400 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1200 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 400 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le six février deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Frédéric QUINTIN,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Pascale VANDERNACHT.