

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.042 du 8 novembre 2019

A. 224.010/XV-3604

En cause : **RETAILLEAU** Xavier,
ayant élu domicile chez
M^{es} Tangui VANDENPUT,
Valérie ELOY et Gaëlle WERQUIN, avocats,
avenue Tedesco 7
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 par la voie électronique le 15 décembre 2017, Xavier RETAILLEAU demande l'annulation du "règlement-redevance sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public, adopté par le conseil communal d'Uccle en date du 28 septembre 2017".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un dernier mémoire.

XV - 3604 - 1/9

Par une ordonnance du 1^{er} octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 5 novembre 2019 à 9 heures 30.

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

M^e Maximilien RALET, *loco* M^{es} Tangui VANDENPUT, Valérie ELOY et Gaëlle WERQUIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Youri MOSSOUX, *loco* M^e Frédéric DE MUYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Contexte législatif et réglementaire

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.

L'article 9 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, fixe le contenu du plan régional de politique du stationnement (P.R.P.S.).

Le plan d'action communal de stationnement (ci-après le "PACS") tend à mettre ce plan régional en œuvre. 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 du 22 janvier 2009, précitée, 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 cette même 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 de l'ordonnance du 22 janvier 2009, précitée, 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, il prévoit notamment diverses dispositions relatives au contenu des PACS. 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 26 juin 2014, le conseil communal d'Uccle adopte le règlement-redevance sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public.

Le 25 février 2016, le conseil communal approuve le projet de PACS et le soumet à 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. Le 29 avril 2016, l'Agence du Stationnement émet son avis. 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 requérant ne précise pas s'il s'est exprimé dans ce cadre.

Le 23 juin 2016, le conseil communal adopte trois délibérations successives, à savoir :

- la délibération n° 35 qui approuve le PACS;
- la délibération n° 36 qui modifie le règlement général complémentaire sur les voiries communales;
- la délibération n° 37 qui modifie le règlement-redevance du 26 juin 2014 sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public et marque l'accord du conseil communal sur la carte reprenant les nouveaux secteurs de stationnement et les rues concernées par la première phase du PACS.

Le 7 juillet 2016, la commune envoie le PACS au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour approbation. Le plan est approuvé par une délibération du 26 avril 2018.

Au préalable, en sa séance du 29 septembre 2016, le conseil communal modifie à nouveau :

- le règlement général complémentaire sur les voiries communales, notamment afin de modifier le tracé de certaines zones bleues, de créer de nouvelles zones bleues et de nouvelles zones de stationnement réservé;
- le règlement-redevance sur le stationnement de véhicules à moteur dans un lieu public.

Le 24 mai 2017, le conseil communal de la partie adverse approuve la seconde phase du PACS, laquelle entre en vigueur le 6 novembre 2017.

Le 28 septembre 2017, le conseil communal adopte un nouveau règlement-redevance. Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre du présent recours.

En sa séance du 27 septembre 2018, le conseil communal modifie le règlement général complémentaire sur les voiries communales, afin d'inclure, parmi les zones bleues, le tronçon de la rue du Château d'Eau où le requérant est domicilié.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

Le requérant fait valoir, dans la requête, qu'il est domicilié sur le territoire de la commune et qu'il est propriétaire d'un véhicule à moteur, soumis au règlement-redevance litigieux. Dans les développements du moyen, il fait valoir le risque d'un report de stationnement depuis les rues à stationnement réglementé voisines de la sienne, vers celle-ci, où le stationnement reste libre.

La partie adverse estime que l'annulation du règlement-redevance litigieux n'est pas de nature à procurer un avantage au requérant. Elle conteste le risque de report de stationnement des rues avoisinantes vers celle du Château d'Eau. Elle soutient également que, même en supposant ce grief établi, il ne serait pas le fait du règlement-redevance litigieux mais du règlement général complémentaire sur les voiries du 7 septembre 2000 que le requérant n'a pas attaqué.

Dans son mémoire en réplique, le requérant précise que son intérêt effectif est lié au risque de report de stationnement. Il fait observer que la première partie de sa rue, jusqu'au n° 21, est réglementée en zone bleue, comme la plupart des voiries qui se trouvent au nord de celle-ci, de sorte que la partie de sa rue où il est domicilié constitue la première rue non réglementée qui se présente aux automobilistes venant du centre-ville et de la chaussée d'Alseberg. Il conclut au caractère hautement préjudiciable de cette situation pour lui, en raison des nécessaires reports de stationnement qu'elle induira. Il produit plusieurs photos de rues avoisinantes, non réglementées, afin de démontrer le caractère saturé de ces voiries et la réalité du risque de report invoqué. Il rappelle aussi la présence d'écoles à proximité, ainsi que, à compter de l'été 2018, du nouveau centre sportif le long du Dieweg dont les photos produites démontreraient la saturation, avant même que ledit centre ne soit déjà ouvert au public. Il invoque, par ailleurs, la présence, sur la partie haute de la rue du Château d'Eau, de nombreux véhicules de location, en attente de location par leur propriétaire, soit des "loueurs" de voitures qui les y garent, s'agissant de la première partie de voirie non réglementée. Il se réfère à cet égard au projet de PACS qui mentionne une forte présence de voitures "ventouses" dans la zone dite "coq-poussin" qui vont se déplacer vers la partie haute de la rue du Château d'Eau. Il conclut au caractère effectif de l'intérêt à agir, en ce que

l'annulation de l'acte attaqué permettra d'éviter que cette rue devienne l'endroit où tout le monde vient se garer.

Concernant le règlement général complémentaire sur les voiries communales du 7 septembre 2000, il fait observer que l'acte attaqué est un acte administratif susceptible de recours à part entière, qui participe de la politique de stationnement de la commune à laquelle il est soumis, en sa qualité de propriétaire d'un véhicule à moteur tenu de payer les redevances applicables dans les zones réglementées. Il relève aussi que ni le courrier d'informations envoyé aux riverains ni le PACS ne se réfèrent à ce règlement général complémentaire de 2000, lequel n'est pas davantage mentionné dans la réfutation du moyen unique par la partie adverse qui énonce comme seul fondement légal l'article 15 de l'ordonnance du 3 avril 2014, précitée. Il ajoute que le moyen unique indique que le règlement litigieux est "en lien avec le PACS", lequel est présenté comme illégal et inopposable aux tiers, et que la partie adverse ne démontre pas que ledit règlement général complémentaire aurait lui-même fait l'objet des publications requises.

Dans son courrier du 12 février 2019, la partie adverse informe le Conseil d'État de ce que, lors de sa séance du 27 septembre 2018, le conseil communal d'Uccle a modifié le règlement général complémentaire sur les voiries, pour inclure le tronçon où est domicilié le requérant. Elle déduit de cette modification, publiée le 19 novembre 2018, que le requérant a ainsi obtenu pleine satisfaction, dès lors qu'il appelait en réalité de ses vœux la mise en zone bleue de ce tronçon de rue. Elle ne voit pas quel autre avantage le requérant pourrait retirer de l'annulation de l'acte attaqué.

Par un courrier électronique du 25 mars 2019, le requérant, interpellé par l'auditeur rapporteur, a indiqué qu'il conservait un intérêt à agir, du fait que son domicile se situe sur le territoire de la commune d'Uccle. Dans son dernier mémoire, il sollicite la poursuite de la procédure sans revenir sur la question de son intérêt au recours.

V.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.

En tant que résidant à Uccle et propriétaire d'un véhicule, le requérant est manifestement un destinataire potentiel du règlement attaqué. Toutefois, il y a lieu de vérifier s'il indique sans invraisemblance un inconvénient dont il se plaint, grief qui suffirait à justifier d'un intérêt direct à l'annulation de ce règlement.

Le règlement attaqué a pour objet de définir les règles du stationnement dans les diverses zones réglementées, d'organiser le stationnement payant aux emplacements munis d'horodateurs et de régler la délivrance des cartes de dérogation.

Le requérant n'explique pas en quoi c'est spécifiquement ce règlement qui lui fait grief. Comme le fait valoir la partie adverse, la situation qu'il critique résulte du principe du stationnement réglementé et du choix des zones qui y sont soumises. Or, les décisions de la commune, à cet égard, ne découlent pas de l'acte attaqué, mais bien du règlement général complémentaire sur les voiries communales du 7 septembre 2000, modifié par les règlements des 23 juin 2016, 29 septembre 2016 et 27 septembre 2018, que le requérant n'a pas attaqués. L'annulation du règlement attaqué n'aurait aucune incidence sur la détermination de ces zones.

Par ailleurs, les inconvénients allégués ne sont pas décrits dans la requête. Le risque de report de stationnement, présenté dans le mémoire en réplique comme l'élément qui caractérise l'intérêt au recours, n'est plus actuel dès lors que la partie de la rue du Château d'Eau, où réside le requérant, a été placée en zone bleue par la modification apportée le 27 septembre 2018 au règlement complémentaire sur les voiries communales du 7 septembre 2000. Dans son dernier mémoire, le requérant ne revient pas sur son intérêt à l'annulation.

Enfin, le moyen unique de la requête critique l'acte attaqué en ce qu'il se fonderait à tort sur le plan d'action communal de stationnement. Rien ne permet d'identifier dans cette argumentation des éléments susceptibles de concrétiser l'intérêt du requérant au présent recours.

Il ressort de ces éléments que le requérant ne démontre pas avoir intérêt à l'annulation de l'acte attaqué et que le recours est irrecevable.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge du requérant. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le requérant supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

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

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Pascale VANDERNACHT